

# **Fra papirindustri til Papirbredden**

**En studie av bruk av kulturminner  
i byggingen av Drammen Kunnskapspark**



**Andreas Skogholt Skjetne  
Masteroppgave i samfunnsgeografi  
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi  
Universitetet i Oslo  
2009**



# Fra papirindustri til Papirbredden

**En studie av bruk av kulturminner i byggingen av Drammen**

**Kunnskapspark**

**Andreas Skogholt Skjetne**



Masteroppgave i samfunnsgeografi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

2009



## Forord

To års masterstudier og under ett år med oppgaveskriving går utrolig fort... selv om det var dager da lunsjpausen aldri kom tidlig nok. Det føles rart, men samtidig veldig riktig å sette sluttstrek nå og levere masteroppgaven på normert tid.

Først og fremst vil jeg takke kjæresten min gjennom ti år, Åshild, for all støtte, hjelp, motivasjon, tillitt, tålmodighet og tro du har vist meg. Uten deg hadde det ikke blitt noen masteroppgave. Tusen takk! Jeg vil også rette en stor takk til mine foreldre Rut og Øystein. Gjennom støtte, positivitet og som gode forbilder, har dere vært viktig for meg gjennom hele utdannelsen. Øystein skal også ha takk for god hjelp med språkvask i oppgaven.

En stor takk rettes også til min veileder Førsteamanuensis Per Gunnar Røe ved institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi, for solid veiledning, gode råd og for å hatt troen på oppgaven. Jeg vil også takke min biveileder rådgiver Cornelis Horn Evensen ved Riksantikvaren, som har vist interesse for oppgaven, gitt god veiledning og vært en stor ressurs i forhold til alt som lå utenfor fagområdet mitt. Dette har vært til stor hjelp. Takk rettes også til Gisle Erlien for å ha vist meg tillitt og startet oppgavesamarbeidet med meg. Takk også til de ansatte på PBT seksjonen i Riksantikvaren for innspill og støtte.

Samfunnsgeograf og teksttryllekunstner Mona Nedberg Østby skal ha stor takk for jobben med oppgaven og for all støtten. Ellers vil jeg takke Thomas Vik for ukentlig terapi i form av squashkamper og alle vennene mine for å minne meg på hva som egentlig er viktig her i livet. Stor takk til pauseromsgjengen/lesesalsgjengen. Dere er bra folk hver og en av dere!

Sist, men ikke minst, vil jeg gjerne få takke alle informantene som stilte opp for meg! Dere har vært uvurderlige for oppgaven og skal ha stor takk for at dere tok dere tid, var positive og viste interesse for temaet.

Da er det over!

Andreas Skogholt Skjetne, Oslo - mai 2009



# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>5</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>7</b>
<b>1. TEMA OG UTGANGSPUNKT .....</b>	<b>11</b>
<b>2. PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>14</b>
<b>3. TEORETISKE PERSPEKTIVER.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 BYPLANLEGGING, MODERNISME OG POSTMODERNISME .....</b>	<b>16</b>
3.1.1 <i>Byplanlegging.....</i>	<i>16</i>
3.1.2 <i>Postmodernisme, kulturminnenes rolle i den moderne byen, symbolikk.....</i>	<i>19</i>
<b>3.2 BY SOM ARENA FOR ØKONOMISK VEKST OG UTVIKLING .....</b>	<b>22</b>
3.2.1 <i>Postfordistisk Økonomi.....</i>	<i>24</i>
3.2.2 <i>Governance.....</i>	<i>25</i>
3.2.3 <i>Urbane regimer .....</i>	<i>27</i>
<b>3.3 KULTURMINNER OG BRUK AV KULTURMINNER I BYUTVIKLING .....</b>	<b>29</b>
3.3.1 <i>Kulturarv som prosess .....</i>	<i>31</i>
3.3.2 <i>Hvem bevarer, hvorfor og hvordan? .....</i>	<i>34</i>
3.3.3 <i>Kulturminner som byutviklingsverktøy .....</i>	<i>39</i>
<b>3.4 OPPSUMMERING.....</b>	<b>41</b>
<b>4. METODOLOGI OG METODE .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1 CASE-STUDIE .....</b>	<b>44</b>
<b>4.2 KVALITATIVE INTERVJUER .....</b>	<b>46</b>
4.2.1 <i>Utvalget .....</i>	<i>46</i>
4.2.2 <i>Intervjuenes praktiske gjennomføring.....</i>	<i>50</i>
<b>4.3 ANALYSE .....</b>	<b>53</b>
4.3.1 <i>Dokumentanalyse.....</i>	<i>53</i>
4.3.2 <i>Analyse.....</i>	<i>54</i>
<b>4.4 TROVERDIGHET, BEKREFTBARHET OG OVERFØRBARHET .....</b>	<b>55</b>
4.4.1 <i>Troverdighet .....</i>	<i>55</i>

4.4.2	Bekreftbarhet.....	57
4.4.3	Overførbarhet .....	59
<b>5.</b>	<b>HISTORISK TILBAKEBLIKK OG NÅVÆRENDE KONTEKST.....</b>	<b>61</b>
5.1	BYEN DRAMMEN - HISTORISK TILBAKEBLIKK .....	61
5.2	DAGENS BYUTVIKLING I DRAMMEN .....	63
5.3	KULTURMINNEREGISTRERING.....	64
5.4	PAPIRBREDDEN SOM BYUTVIKLINGSPROSJEKT .....	67
5.5	REGULERINGSPLANEN FRA 2002 FOR UNION BRYGGE.....	68
5.6	NYTT PROSJEKT OG "DRAMMENSMODELLEN" .....	74
5.7	PAPIRBREDDEN ÅPNES .....	76
<b>6.</b>	<b>KULTURMINNER I ET GOVERNANCENETTVERK.....</b>	<b>78</b>
6.1	VAR DET ØKONOMISK FORDELAKTIG? .....	78
6.1.1	Symbolikk for å selge .....	83
6.1.2	Kulturminner som vare .....	88
6.2	VAR DET VIKTIG AT DET HAR VÆRT EN OFFENTLIG UTBYGGER? .....	91
6.2.1	Er man offentlig eller privat?.....	93
6.2.2	"Drammensmodellen" .....	97
6.2.3	Det offentlige som pådriver og tegn på metagovernance .....	100
6.3	VAR REGULERINGSPLANEN MEDVIRKENDE? .....	102
6.3.1	Reguleringsplan og demokrati .....	106
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJON OG OPPSUMMERENDE BETRAKTNINGER.....</b>	<b>109</b>
7.1	ØKONOMISKE INSENTIVER .....	109
7.2	DET OFFENTLIGES ROLLE.....	111
7.3	REGULERINGSPLANENS DYNAMIKK .....	114
7.4	HVA KAN MAN LÆRE AV PAPIRBREDDENUTBYGGINGEN ? .....	115
	<b>LITTERATUR .....</b>	<b>118</b>
	<b>VEDLEGG 1. INFORMANTLISTE .....</b>	<b>122</b>
	<b>VEDLEGG 2. PLANKART FRA REGULERINGSPLANEN FOR UNION BRYGGE 2002 ..</b>	<b>123</b>
	<b>VEDLEGG 3. EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE .....</b>	<b>124</b>



---

<b>VEDLEGG 4. KART OVER DRAMMEN .....</b>	<b>127</b>
---	------------

#### **FIGUROVERSIKT**

<b>FIGUR 1: LUFTFOTO DRAMMEN.....</b>	<b>10</b>
<b>FIGUR 2: INFORMANTUTVALG .....</b>	<b>47</b>
<b>FIGUR 3: ILLUSTRASJON FRA "KULTURMINNER I OG VED ELVEN" FRA 1989 .....</b>	<b>64</b>
<b>FIGUR 4: ILLUSTRASJON FRA HUS I SENTRUM 1993 .....</b>	<b>66</b>
<b>FIGUR 5: PAPIRBREDDEN MED SEDIMENTERINGSTANKER .....</b>	<b>79</b>



*Figur 1: Drammen sett fra luften, fra sør. Foto: Drammen Kommune.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>

<http://www.drammen.kommune.no/buskerud/drammen/drammenk.nsf/id/FE4E8957A8364844C12571BE004A5CFE?OpenDocument> Hentet ut 11.04.09

## 1. TEMA OG UTGANGSPUNKT

Annethvert år samles organisasjonen The European Council of Spatial Planners (ECTP). Målet er å dele ut priser for kategorier som: byutvikling, regionprosjekter, deltagelse og medvirkning i planlegging samt energi- og klimahensyn i planlegging. I fjor ble prisen for beste byutvikling delt ut for syvende gang på møtet i Irland. 26 byplanleggingsorganisasjoner i 24 europeiske land bestemte at prisen i 2008 skulle gå til Drammen, som den første av noen norsk by.<sup>2</sup> En av de norske tabloidene slo opp på førstesiden av sitt fredagsbilag: "Hva er galt med Drammen?" for ni år siden. Da reiste avisen rundt i byen for å intervju drammensere om hva de synes om byen sin og selv om de møtte stort sett positive innbyggere, var premisset for artikkelen hvor ille det var i Drammen.<sup>3</sup> Nesten ti år senere sender en annen norsk tabloid to "eksperter" til Drammen med følgende dom: "Dette er Nord-Europas fineste strand promenade".<sup>4</sup>

Det er ingen tvil om at det har skjedd store forandringer i Drammen. Byen har gått fra å være en slags nasjonal hoggestabbe, hvor sørlandsfarende E-18 trafikanter har, i likhet med alle andre som aldri hadde vært i Drammen, hatt en slags nedlatende holdning til Drammen og byens beboere. "Alle" har vært enige om at Drammen har vært et "harry" sted, kanskje bortsett fra byens egne beboere. I dag fremstår Drammen i et ganske annerledes lys og byen har blitt: "byen som var ille, men som nå er fin". Fortiden preger også naturlig nok det som blir skrevet om Drammen i dag. Drammens nåværende posisjon som en by som mange beskriver som pen, attraktiv, spennende og rik på opplevelser, blir ofte speilet med hvordan forholdene var tidligere. På mange måter er Drammen "fanget" i sin egen fortid. Det kan se ut som om byen vil aldri bli "bra" i sin egen rett, men vil alltid omtales som byen som "har hatt problemer, men som nå er så mye bedre". Reiselivsportalen "visitdrammensregionen.no", som er et ledd i Visit Norway kampanjen, har som overskrift:

---

<sup>2</sup>

<http://www.drammen.kommune.no/buskerud/drammen/drammenk.nsf/0/F26B8FBF88C95B96C12574EC0027B1C6?OpenDocument> Hentet ut 12.04.09

<sup>3</sup> <http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001000034273> Hentet ut 13.04.09

<sup>4</sup> <http://www.vg.no/reise/artikkel.php?artid=526313> Hentet ut 13.04.09

La oss overraske deg!”<sup>5</sup> Det er med andre ord ingen selvfølge at Drammen er et naturlig og bra reisemål. I mange sammenhenger kan det se ut som mye som skrives om Drammen har denne vinklingen, hvordan byen har hatt store problemer, men at byen i dag er attraktiv.

Det kan hevdes at mange transformasjonsområder og byer med lignende bakgrunn som Drammen har denne konteksten av en trøblete bakgrunn med seg videre. Listen er lang over europeiske byer, der industrien har flagget ut og etterlatt store problemer med image- og miljøproblemer. Det ville være vanskelig å skrive en masteroppgave uten å ha med denne konteksten videre i analysen. Men et håp må kanskje være at en gang i fremtiden omtales byen som attraktiv og spennende i sin egen rett, uten at den bare blir ”bedre enn den var”.

Den prisbelønte byutviklingen i Drammen har hatt mange utfordringer. På mange av transformasjonsområdene i Drammen har det vært lang industriaktivitet og fortsatt står det igjen kulturminner som representerer byens industrihistorie. Bruken av kulturminner i byutvikling kan sees på som en balanse mellom verneinteresser og byutviklingsinteresser. Skal det nye være nytt, eller skal det ha med seg noe av det gamle. Papirbreddenutbyggingen representerer denne utfordringen. Papirbredden er en ny ”kunnskapspark” som ligger på Union Brygge i Drammen i Buskerud. I tillegg til å huse det kommunale biblioteket, fylkesbiblioteket, BI, Høgskolen i Buskerud, kan Papirbredden sees på som et byutviklingsprosjekt, med regionale forankringer, som skal fungere som en motor for innovasjon og høyere utdanning. Meningen er å få positive effekter på byen og regionen.

Det nye glassbygget er iøynefallende og har med seg rester fra den gamle papirfabrikken. Balansen mellom vekst og vern er tilsynelatende ivaretatt. Det nye er nytt og det gamle er fortsatt gammelt. Dette kan kanskje være et eksempel på kapasiteten til den prisbelønte byutviklingen som skjer i Drammen. Man har kanskje klart å ivareta byens behov for nyskaping og utvikling, samtidig som man har klart å besørge kravene om at forhistorien skal videreføres til kommende generasjoner og ta vare på allmenne verdier.

I Norge er det flere statlig eide selskaper som deltar som byutviklingsaktører. Et eksempel er Rom Eiendom som er skilt ut fra NSB for å forvalte bedriftens eiendommer. Entra eiendom er en annen slik aktør. Felles for begge er at de opererer på og i konkurranse med, det private markedet. Slik sett får man bedrifter som befinner seg et sted mellom privat og offentlig. Ved å belyse Papirbreddenprosjektet er håpet å kunne si noe om hvordan et

---

<sup>5</sup> <http://visitdrammensregionen.no/index.php/reiseliv/> Hentet ut 10.04.09

prosjekt i grenseland mellom privat og offentlig forvalter samfunnets goder og det som har vært statens oppgave, å opptre i allmennhetens interesse.

## 2. PROBLEMSTILLING

Slik jeg beskrev i innledningen tar denne oppgaven for seg Papirbreddenutbyggingen i Drammen. Jeg har arbeidet ut fra følgende påstand:

*Kulturminnevernet får dårligere vilkår når mye av offentlig innsats går via delvis offentlige selskaper.*

Det er spesielt i hvilken grad det finnes ønske eller kapasitet til kulturminnevern i governancestrukturer som har vært utgangspunkt for denne påstanden. Et naturlig utgangspunkt for oppgaven er å se på den ene aktøren i prosjektet, byggherren for Papirbredden, Entra. Som en statseid bedrift vil man kanskje hevde at de har større forpliktelser enn en privateid bedrift, selv om de skal operere etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Jeg har arbeidet ut fra et forskningsspørsmål, som jeg har delt opp i tre:

*Hva gjør at man har fått til en tilsynelatende balanse mellom vekst og vern?*

*1) Var det økonomisk fordelaktig?*

*2) Var det viktig at det har vært en offentlig utbygger?*

*3) Var reguleringsplanen medvirkende?*

Denne oppgaven har fulgt en abduktiv tilnærming, med det mener jeg at det i utgangspunktet for studien ligger etablerte teorier og funnene sees i lys av det teoretiske grunnlaget. Teorier om hvordan byer driver byutvikling gjennom entreprenørpolitikk og hvilke økonomiske og politiske prosesser som manifesterer seg i byer, der governance, metagovernance og regimeteori er sentrale punkt, har dannet et teoretisk rammeverk for oppgaven. Dette har jeg sett i sammenheng med teorier på hvordan kulturminner forstås, defineres og kan benyttes som ressurser i byutvikling. Slik sett kan det teoretiske rammeverket kort fortalt deles i to, der governance, entreprenørpolitikk og regimeteori utgjør den ene delen, mens teorier om kulturminnenes plass i byer utgjør den andre delen. Det er sammenkoblinger mellom disse, men det kan synes som om ulike fagfelt har et noe ulikt fokus på teorier.

---

Oppgaven er disponert slik at kapittel 3 tar for seg de teoretiske perspektivene i oppgaven. Der redegjøres det for klassiske ideer bak modernistisk byplanlegging og en beskrivelse av overgangen fra modernisme til postmodernisme (kapittel 3.1), før jeg ser på teorier om hvordan byen sees på som en arena for økonomisk utvikling og hvordan moderne byutvikling er preget av dette (kapittel 3.2). I kapittel 3.3 ser jeg på og problematiserer kulturminnebegrepet, der jeg peker på ideer om kulturminner som prosess og utvelgelse, hva som er bakgrunnen for synet på kulturminnevern og viser til forskjellige perspektiver på hvordan kulturminner kan brukes i byutvikling. Oppgavens metodiske valg presenteres i kapittel 4, der jeg også har greid ut om metodiske hensyn og utfordringer.

Analysen presenteres i kapittel 5 og 6, der jeg først ser på Drammens kontekst og diskuterer denne i lys av teorier om byutvikling og kulturminneteorier og ser på hvordan konteksten kan ha påvirket Papirbreddenprosjektet. Kulturminnearbeidet i byen antas å være en viktig kontekstuell faktor i byutviklingen, og blir diskutert i lys av teori i kapittel 5.3, før jeg viser hvordan prosessen frem til åpningen av Papirbredden var formet av planarbeidet (kapittel 5.5). I kapittel 6 ser jeg på det tredelte forskningsspørsmålet i lys av de teoretiske synene på byutvikling og kulturminner og anvender disse på empirien fra dybdeintervjuer og dokumentanalyse for å diskutere og svare på forskningsspørsmålet.

### **3. TEORETISKE PERSPEKTIVER**

Kulturminner i by kan være etterlevninger etter tidligere tider, eller bygninger som på forskjellige måter har blitt funksjonelt foreldet. Sanering har tidligere blitt flittig brukt som byplanverktøy for å erstatte det som ble vurdert å være lite funksjonelle bygninger og fysiske strukturer, med nye. Jeg vil først se på modernistisk byplanlegging ved å se nærmere på modernismen og bakgrunnen for saneringstankegangen, for deretter å se på hvordan postmodernismen vokste ut av modernismen og hva dette fikk å si for kulturminner i by.

Papirbreddenutbyggingen analyseres i denne oppgaven ut fra en bakgrunn der flere og flere offentlige aktører blir skilt ut som egne selskaper og skal operere som privatbedrifter etter bedriftsøkonomiske prinsipper, selv om de har statlige eiere. Utviklingen, der stadig mer av den offentlige innsatsen skjer gjennom delvis private eller helt private selskaper, omtales som en del av en mangesidig tendens, som overordnet kan kalles en overgang fra ”government” til ”governance”. Jeg vil se nærmere på disse begrepene før jeg ser på teorier rundt synet på byer som arena for økonomisk utvikling. Videre vil jeg se på hvordan vekst og vern problematikken har preget kulturminner i by. Jeg vil vise til hvordan kulturminner blir tillagt verdier og hvordan bevaringspolitikken i byer har utviklet seg. Et godt bygningsvern blir ofte omtalt som en bevaring gjennom bruk mens en museal bevaring av kulturminner kan hevdes å være problematisk i forhold til byutvikling. Jeg vil derfor se på ulike teorier om gjenbruk av kulturminner og hvilke rolle kulturminner kan ha i byutvikling.

#### **3.1 Byplanlegging, modernisme og postmodernisme**

##### **3.1.1 Byplanlegging**

David Harveys bok ”The condition of postmodernity” (Harvey 1989b) ser på hvordan ideen om sanering er sentral i modernismen. Han skriver at saneringsideen ikke bare handler om riving, men at ut av rivingen skal skje en fornyelse. En slags kreativ ødeleggelse. Dette kobler han til de praktiske dilemmaene man møtte ved innføringen av det modernistiske prosjekt, og utfordringene med hvordan man skulle skape en ny verden uten å ødelegge det som har vært der før.



Den sveitsiske byplanleggeren, arkitekten og kunstneren Charles Edouard Jeanneret, bedre kjent som Le Corbusier, kan på mange måter omtales som en av foregangsfigurene i modernismen innen byplanlegging. Det kan hevdes at modernismen og Corbusier la grunnlaget for synet på moderne planlegging i etterkrigsårene.

Myndighetene i mange land stod ovenfor massive problemer i forhold til nedslitte byområder, grunnet krigsskader eller fattigdom. En akutt boligmangel og nedslitt infrastruktur, gjorde at arven etter Corbusier, en modernistisk tanke om rasjonalitet og troen på å skape sosiale endringer, samt høyreiste bygninger og sanering, var aktuelle verktøy for byplanleggere etter andre verdenskrig (Hall 2002).

Hall peker på at Corbusier var preget av forholdene i sin hjemby Paris, i utviklingen av sine tanker rundt byplanlegging. Disse tankene ble formulert som byutviklingsprinsipper, som i verket "Plan Voisin", der han rendyrket ideen om totalsanering. Nøkkelmomentene i Corbusiers planer, fremstiller Hall som et paradoks. Det skulle jobbes for at bysentrene skulle slippe opphopning ved å øke tettheten. I tillegg skulle sirkulasjonen forbedres, samtidig som mengden av åpent rom økte. Dette paradokset skulle løses ved å bygge høyt på en liten flate.

Corbusier mente derfor, i følge Hall (2002), at det skulle bygges på totalsanerte områder. Delvis grunnet trafikale forhold, mens også for at byen skulle få en funksjonell geometrisk konstruksjon. Byenes opprinnelige sentrum skulle jevnnes med jorden og store, brede avenyer skulle lages tvers gjennom byen. Corbusier fremhevet også det maskinelle ved å bo. Etter et opphold i Sovjetunionen, bar Corbusiers plan fra 1922 preg av en fascinasjon for kommunismen. Leilighetene, eller "cellene" i byplanene, skulle møbleres likt. Hall peker også på Corbusiers syn på en sentralisert planlegging, som ikke bare skulle dekke byplanleggingen men også alle deler av livet. Innbyggerne skulle kun få delta i utvelgelsen av sentralplanens eksperter, mens innholdet i Sentralplanen skulle produseres "objektivt" av disse ekspertene (Hall 2002).

Sandercock (1998) hevder at man i Corbusier og "Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM)" finner opprinnelsen til modernistiske arkitekters utgangspunkt og syn på byen. Holston (1989 i Sandercock 1998) peker på at bruddet med fortiden skulle være absolutt. Den nye formen for byplanlegging skulle frigjøres fra fortiden og historien. Sandercock skriver videre at prinsipper som dekontekstualisering, fornektelse

av historien og dagliglivets puls var sentrale visjoner for CIAM. Grunnpilaren bak disse ideene, hevdet det, var synet på staten som aktøren som hadde villigheten til å gjennomføre disse hovedplanene. Slik sett kunne staten realisere planleggenes drøm om et rasjonelt herredømme over fremtiden.

Hall (2002) skriver at styresettet i etterkrigstidens Storbritannia medførte også endringer i synet på velferd. Myndighetene stod overfor store utfordringer med oppbygging etter krigens bombing og byenes forslumming og tok ansvar for folks velferd på en måte som Hall skriver ville være utenkelig få år tidligere. Det største problemet i London, var, i følge Hall, East End, der det ble utarbeidet planer om å sanere nesten 3000 mål for å bygge nytt. Boligmangelen var prekær og selv om Hall peker på at både Ambercombie og Forshaw, som skrev "County of London Plan", sin forskning viste at barnefamiliers preferanser var hus med hage, så hadde dette betydd at opptil  $\frac{3}{4}$  av Londons innbyggere måtte flyttet ut av byen grunnet plassmangel. Svaret på dette var å bygge høyhus for 60% av innbyggerne.

I etterkrigsårenes USA stod også myndighetene overfor store utfordringer og løsningen på dette var i mange tilfeller å ta statlige grep i forhold til å gjøre positive endringer i situasjonen i byer. Dear (2002) skriver at de tidlige etterkrigsårene i USA var preget av et omfattende statlig mandat for inngripen i land og eiendomsutvikling og selv om ikke USA ble påført stor fysisk krigsskade, kom det også der store boligprosjekt i form av føderale initiativer.

Synet på hvilke utfall disse grepene kunne få og hva det var man kunne få til gjennom ulike prosjekt, kan hevdes å være preget av et syn ut fra et spesielt vitenskaplig ståsted. Beauregard (2005) hevder at planleggingen i USA etter den andre verdenskrig, var preget av en optimisme, der det ble sett positivt på den muligheten vitenskap hadde til å skape ønskede sosiale endringer. Moderniseringsteori, organisasjonsdesign, datamodellering og systemteori er eksempler på det Beauregard ser på som en tro på sosial ingeniørkunst og hvordan dette kunne få bruksområder i politikk etter andre verdenskrig. Slik sett ønsket man ikke bare å endre hvordan byen fysisk så ut, men også gjennom dette endre menneskers liv.

Tankegodset med at man gjennom plangrep kan skape sosiale endringer, kan trekkes tilbake i historien. Modernismen, slik Spretnak (1997) i Dear & Flusty (2002) beskriver den, bygger på fire historiske bevegelser: Renessansen, Reformasjonen, Den vitenskapelige revolusjonen og Opplysningstiden, som Spretnak ser på som vitenskapelige reformer av samfunnet.

Dear (2002) peker på to filosofier som preget planlegging på 1960-tallet. For det første en tro på naturvitenskapelig forskningsprinsipper og metodologi og en vitenskapelig optimisme. Dernest en befatning med demokratisk og deltagende politikk, med en medførende krise i planleggingsfagets syn på egen berettigelse, gjennom deltagende planlegging (se for eksempel Healey 1997)

Hall (2002) skriver at byplanlegging utover 1980 tallet, gradvis skiftet fokus fra å fokusere på å regulere urban vekst til å fremme det med alle midler. Byer ble sett på som maskiner for verdiskapning og byplanleggingens første og fremste formål ble derfor å smøre dette maskineriet. Hall setter dette i sammenheng med den økonomiske nedgangstiden gjennom 1970 og 1980 tallet, som hadde store konsekvenser for eksempel i Storbritannia. Hall skriver at store deler av landets produksjonsbase forsvant, noe som medførte et tap av to millioner arbeidsplasser i fabrikker mellom 1971 og 1981. Dette medførte nye problemer for tidligere sentrale industriområder. Etter dette fulgte også en etterspørsel etter støtte til vekstfremmende aktiviteter gjennom planlegging. Denne utviklingen hadde paralleller i USA, i følge Hall (2002), der ”The Rustbowl”, områder som tidligere huset tradisjonelle industriregioner, led under restrukturering, internasjonal konkurranse og fallende fortjeneste.

### **3.1.2 Postmodernisme, kulturminnenes rolle i den moderne byen, symbolikk.**

Jencks (1984 i Harvey 1987) tidfester modernismens arkitekturs symbolske avslutning til 15. Juli 1972 og rivingen av Pruitt-Igoe komplekset i Chicago. Dette 33 blokkers komplekset, med 2800 leiligheter ble bygget i 1955 og tegnet av Minoru Yamasaki etter modernistiske idealer. Prosjektet var et eksempel på offentlig boligbygging i USA og for å holde seg innenfor kostnadsrammene, ble mye av konstruksjonen av lav kvalitet. Store sosiale problemer forfulgte prosjektet og i 1970 stod 65% av leilighetene uten leietakere (Hall 2002). Ironisk nok innledes Jencks’ postmodernistiske æra med sanering, et virkemiddel fra Corbusiers verktøykasse. Norcliffe et al. (1996) sin artikkel om postmodernismens inntog på havneområdene i moderne byer, diskuteres det hvordan postmodernismen skal karakteriseres. Postmodernismens hevdes å være preget av en individualisme og mangfold, samt en glorifisering av en stilistisk eklektisisme, der utformingens egen del. På en side ser de postmodernismen som en visuell stil, som kan knyttes til arkitektonisk tenkning. Samtidig så peker Norcliffe et al. (1996) på at andre ser på

postmodernismen mer i økonomiske strukturer. De nevner blant annet Harveys syn på postmodernismens viktige forbindelser med produksjon i økonomien (Harvey 1980 i Norcliffe et al. 1996), mens andre igjen ser på postmodernismen som et kulturelt prosjekt.

Mens Spretnak og Dear & Flusty (2002) som postmodernister er negative til resultatene av modernismens påvirkning på byplanleggingen, blir den postmoderne kritikken av modernismen utfordret av David Harvey, som blant annet fremhever gjennomføringskapasiteten til de store prosjektene.

Harvey (2002) hevder at postmodernister til tider overdriver sin negative karakteristikk av modernismen og peker på at det innen modernismen også var flerfoldighet. Han hevder at postmodernismens ”overtagelse” av modernismen snarere var en kontinuitet enn et skille. Bildet, mener han, er derfor ikke like ensidig som kritikken av modernismen ofte fremstiller det og ofte vinkles det på elementer av modernismen og arkitektur det er enkelt å kritisere. Harvey hevder også at det ikke skal ses bort i fra det man har oppnådd fysisk gjennom modernistisk praksis, ved å begrense det han kaller en voldsom kapitalistisk tilstand. Harvey peker på effektiviteten i måten modernister styrte det urbane liv og modernismens evne til å tøyde de ulike prosessene moderne kapitalisme medførte. Den implisitte krisen, hevder Harvey, kan like godt være kapitalismens fremfor modernismens skyld.

Videre peker Harvey på at modernistisk planlegging stod ovenfor akutt boligmangel, noe som det i noen tilfeller løste på gode måter, i andre tilfeller ikke. Han trekker frem det britiske skolebygg- og design- programmet på 1960 tallet som løste boligmangelproblemer innefor rammene av knapp finansiering. Pruitt-Igoe, fremstår som et av de største symbolene på feilgrepene i modernismen, men ikke nødvendigvis arkitektonisk sett, mener Harvey. Selv om noen løsninger på boligmangelproblemet var feilslåtte, var det andre boligprosjekter som lyktes bedre, hvis man sammenligner med de dårlige forholdene man hadde fra før. Harvey hevder videre at i kjernen ved problemene til Pruitt-Igoe lå det dype sosiale problemer, ikke bare dårlig arkitektur. Ved å kun legge ansvaret for problemene over på boligprosjektets fysiske karakteristika, mener han at man beveger seg over i en form for streng arkitekturdeterminisme.

Norcliffe et al. (1996) peker på hvordan den ulike geografiske konteksten utløser en postmodernistisk variasjon i forhold til ulik utvikling av arkitektonisk stil. Det folkelige kommer til syne gjennom imitasjonen av gamle lokale byggeskikker, eller ved bruk av lokale

materialer. De hevder at denne bevegelsen manifesterer seg i menneskelig form som en form for selvrealisering, der mennesker med ressursene til det, realiserer seg selv gjennom personlig forbruk innen mat, møblement, klær, hjem og interiør, hvor man jobber eller hvor man bruker fritiden. Men en slik utfoldelse er ikke for alle. Norcliffe et al. presiserer at den postmodernistiske restruktureringen medfører en oppdeling av både arbeidsstyrken og samfunnet. For de samfunnsskikt som har mulighet til å uttrykke sin særegenhet, selvrealisering og individualitet, slik det kan hevdes å bli fremhevet i postmodernismen, så utgjør forlatte sentrale havneområder eller sjøsider, mulige plattformer å uttrykke dette på. Norcliffe et al. (1996) gjengir Baudrillard som antyder at den postmoderne økonomien var så oppslukt av produksjonen av indikatorer på status at man per 1983 hadde oppnådd en slags tilstand av tegn metthet (saturation of signs). Norcliffe et al. ser videre på hvordan gamle bygninger blir konvertert til postmoderne bygninger med boliger og stiller seg kritisk til hvordan dette ofte blir plassert i en "bevarings" kontekst. De henviser til Hewison som omtaler kulturarv som en industri og peker på hvordan kulturarv har blitt kommodifisert siden 1970-tallet (Hewison 1987 i Norcliffe et al. 1996).

Zukin (1995) skriver i "The Culture of Cities" om den visuelle representasjonen av byer og måter dette har blitt brukt på for å fremme byvekst og "selge" byen. Zukin peker på at bevaring er en nøkkelfaktor i måter å presentere et "bilde" av byen på. Dette bildet, behøver ikke nødvendigvis å være en gjengivelse av "ekte byrom", men kan i stedet ofte være en verdiladet fremstilling, fra et spesielt ståsted, som fremhever for eksempel en bys monumentalisme. Zukin benytter begrepet "re-presentasjon" og forsøker å beskrive hvordan symboltunge elementer i byer kan brukes i en form for gjenskapelse eller nyskapelse av utvalgte deler av en versjon av byen. Bevaring, hevdes det, både av gamle bygg og bymiljøer, kan slik sett fremheves å være i en monopolsituasjon i byens synlige forhistorie. En slik situasjon kan være økonomisk lønnsom i forbindelse med eiendomspriser og inntekter fra turisme. Zukin kommer også med et eksempel på en fremstilling av et bevaringsobjekt kan ha en økonomisk verdi selv når det er flyttet fra sin opprinnelige kontekst og viser til et eksempel fra Syracuse, NY, der en industriell veivaksel fra gammel gruvedrift, ble montert som en skulptur for å fremme et byfornyelsesprosjekt (se Roberts & Schein 1993 og Watson 1991 i Zukin 1995)

Bruk av slike virkemidler kan kobles til det Harvey (1987) skriver om bruk av symbolsk kapital i produksjon og transformasjon av byrom. Han hevder at det i større grad

enn tidligere blir lagt vekt på produksjon og konsumering av symbolsk kapital og kobler dette i områder i byen der det bor grupper med høy inntekt. Harvey definerer symbolsk kapital med Bourdieu, som "the collection of luxury goods attesting the taste and distinction of the owner" (Bourdieu 1977 i Harvey 1987 : 264). Videre kobler Harvey symbolsk kapital til prosesser i byer:

"It has a lot to tell us about the material processes of gentrification, the recuperation of "history" (real, imagined, or simply re-created as pastiche) and of "community" (again, real, imagined, or simply packaged for sale by producers), and the need for embellishment decoration, and ornamentation that could function as so many codes and symbols of social distinction" (Harvey 1987).

Harvey påpeker at begrepene "historie" og "felleskap" blir å regne som essensielle salgsgimmick for produsenter av det bebygde miljø.

Papirbredden er plassert på et gammelt industriområde i Drammen. Industriaktiviteten ble for ikke mange år siden lagt ned og/eller flyttet. Fra disse avindustrialiseringsprosessene ble det stående fabrikker og andre bygninger knyttet til industrien. Boligdrevet byutvikling blir i stadig større grad sett på som en måte å drive byutvikling på og disse områdene som tidligere har hatt en annen bruk, kan nå hevdes å være attraktive tomter. Ideen om sanering som en form for kreativ ødeleggelse er ikke så fjern fra utfordringene i dagens byer. Staten har tidligere hatt rollen som boligbygger og byutvikler. Som en aktør som har hatt gjennomføringskapasitet, koblet med et naturvitenskapelig syn på byplanlegging, har dette vært med å prege hvordan byer har utviklet seg. Papirbreddenprosjektet kan være et eksempel på hvordan moderne byer nå driver byutvikling og hvordan det i postmodernismen blir vektlagt større grad av individualitet, symbolikk. Industrielle kulturminner kan være med å selge et område av byen til en ønsket kundegruppe. Denne kundegruppen kjemper flere byer om, slik neste kapittel viser.

### **3.2 By som arena for økonomisk vekst og utvikling**

Beskrivelsen av overgangen fra å være opptatt av å regulere veksten i byer, til å fremme den med alle midler, som Hall (2002) nevner ovenfor, går også igjen hos David Harvey. Harvey (1989a) hevder at man har sett en overgang i hvordan byer har blitt ledet, fra å være en fokusert på "urban managerialism" til "urban entrepreneurialism". Han peker videre på at mange byer har valgt å gå lignende løp for å finne svar på utfordringene som oppstod i

kjølvannet av de økonomiske problemene de fordristiske økonomiene opplevde fra 1970-tallet. Disse problemene, som ofte innbar arbeidsledighet, deindustrialisering og lokale og nasjonale økonomiske innstramminger, kom samtidig som man så et begynnende politisk skifte mot markedstilnærminger, privatisering og nykonservatisme og politikken til Thatcher og Reagan. Harvey peker videre på nasjonalstatens sviktende kontroll over internasjonal kapital og at investeringer blir derfor ofte til gjennom en forhandlingssituasjon mellom lokale krefter og internasjonal finanskapital. Lokale krefter kjemper da om å prøve å fremstille sine områder som attraktive for investeringer og en kapitalistisk utvikling.

Når man går over i det Jessop (2002) omtaler som en postfordistisk økonomi, har det tidligere livsgrunnlaget til byene forsvunnet. Industri har blitt flyttet vekk fra byene, til lavkostnadsland. Forbedringer innen kommunikasjon og billigere transport gjør det mulig for produksjon, markedsføring og handel å bli mer mobil enn tidligere. Dette gir internasjonal kapital større spillerom i forhold til lokalisering. Dette, hevder Jessop, betyr at flere byer kan fremstå som attraktive lokasjoner og de havner i en interurban konkurranse seg imellom. Leitner & Sheppard (1998) peker også på den økonomiske usikkerheten som kom i kjølvannet av økonomiske og politiske endringene etter 1970, og hevder at denne usikkerheten har skapt et press på byene for mer aktivt å gå inn i inter-urban konkurranse, med en tanke om at dette kan være med å skape økonomiske vekst og velstand.

Leitner & Sheppard hevder videre at urbant entreprenørskap hadde sitt utspring i USA, sent på 1970-tallet, men har også spredt seg til europeiske byer. De skriver at det finnes variasjoner mellom ulike land og ulike byer, men det er også fellestrekk mellom store og små byer og amerikanske og vesteuropeiske byer. Disse fellestrekkene oppsummerer Leitner og Sheppard slik:

- Privat-Offentlig samarbeid med lokalpolitikk og forretningseliter, fasilitert av lokale kvasi-offentlige (by)utviklingsorganisasjoner
- Den interurbane konkurransen preges av selvinteresse og kan sammenlignes med bedrifter som konkurrerer i et marked.
- Midler fra offentlig sektor blir brukt strategisk for å fremme økonomisk vekst i privat sektor. Dette på bekostning av offentlige velferdsfunksjoner på lokalt plan.

- Forsøk på å fremme økonomisk vekst er bemerkelsesverdig like, selv om byer har forskjellig utgangspunkt og økonomisk aktivitetsgrunnlag (economic base). Disse forsøkene handler ofte om å tiltrekke seg høyteknologiske industrier og tilhørende FoU aktiviteter i kunnskaps og teknologiparker, produsentservice, samt å skape et bebygd område som er attraktivt for ønsket type arbeidstakere og turister. Leitner & Sheppard nevner også eiendomsutvikling der det satses på kontorer, butikker og rekreasjonskomplekser, stedspromotering og støtte til kunnskapsbasert industri.

For å lykkes i den interurbane konkurransen, blir det nødvendig å klare å fremskaffe den mest helhetlige og ”riktige” pakken av egenskaper, som gjør byen attraktiv i forhold til ”footloose” kapital. Satsingen på å frembringe den riktige ”pakken” av egenskaper kan omtales som urbant entreprenørskap. I et slikt urbant entreprenørskap blir det lagt vekt på et offentlig-privat partnerskap, som ved hjelp av lokalpolitisk makt prøver å tiltrekke seg eksterne finansieringskilder, nye direkte investeringer eller nye kilder til arbeidsplasser (Harvey 1989a). Harvey sier videre at slike offentlig-private partnerskap kan medføre usikkerhet og risiko, da disse partnerskapene, både i utforming og utførelse driver med spekulasjon. Dette blir en endring i forhold til den koordinerte og rasjonelle byplanleggingen man tradisjonelt så tidligere i modernismen. I enkelte tilfeller, påstår Harvey, at det er den offentlige sektoren som tar all risikoen knyttet til spekulasjonene, mens privat sektor mottar alle fordelene.

Denne utviklingen skjer i en kontekst av staten ikke lenger er, og kanskje ikke ønsker å være, en aktør på de områdene den var tidligere. Økt markedsstyring og styring gjennom ulike typer nettverk omtales i litteraturen som en overgang fra ”government” til ”governance”. Sosiologen Bob Jessop setter denne utviklingen inn i en overgang til et nytt økonomisk prosjekt og mer overordnet, det han kaller en ”Postfordistisk Økonomi”.

### **3.2.1 Postfordistisk Økonomi**

I følge Jessop (2002) blir det nye økonomiske prosjektet, som innrettes til å imøtekomme de endrede forholdene, definert som nyliberalisme. Nyliberalisme fremhever endringer som privatisering av statseide bedrifter, deregulering og liberalisering av økonomiske transaksjoner nasjonalt og ikke minst internasjonalt. Bruk av markedsmekanismer som referanse (market proxy) for den gjenværende offentlige sektor, nevner Jessop som kjennetegn. Nyliberalismen som politisk prosjekt ønsker, i følge Jessop, å redusere den



statlige inngripen, som kjennetegnes ved blandingsøkonomi og en nasjonalstat i en Keynesiansk velferdsmodell. Det blir også pekt på en økt statlig innsats for å fremme nye former for governance, som blir hevdet å bedre fungere med en globalisert, markedsdrevet kunnskapsøkonomi.

Jessop skriver at dette betyr en selektiv overføring av statlige oppgaver oppover, nedover og sidelengs, samt en endring i synet på statlig intervensjon, for å bedre sikre forholdene til et velfungerende verdensmarked og for å fremheve tilbudssidens konkurranseevne over og under det nasjonale nivå. Dette medfører en endret kontekst, i følge Jessop, der governance, basert på partnerskap, reflekterer et nyliberalistisk syn på et uunngåelig statlig sammenbrudd og/eller behovet for å knytte sammen relevante deltakere i politikk rettet mot tilbudssiden (supply-side politics). Den endrede konteksten gjør at Jessop mener at by- og regionale myndigheter og vekstkoalisjoner, kan oppnå nøkkelroller som strategiske partnere med næringslivet.

### 3.2.2 Governance

”The primary co-ordination instruments in the Keynesian welfare system were the market and the State. They were articulated in a ”mixed economy” in which big business, big labour, and the big state often engaged in tripartite concentration at the national or regional level. In the emerging Schumpeterian workfare regime (Jessop 1993) the market, the national state and mixed economy have lost significance to inter-firm networks, public-private partnerships, and a multilateral and heterarchic ”negotiated economy” (Nielsen & Pedersen 1993 i Jessop 1998).

Sitatet fra Jessop (1998) indikerer at governance nå er den dominerende måten å fremstille prosesser innen byutvikling. Det kan diskuteres i hvilken grad de tradisjonelle aktørene som markedet og staten, har mistet betydning, men det er liten tvil om at fokuset nå er rettet mot andre aktører. Uansett om man er enig eller uenig om at de tradisjonelle aktørene er mindre viktig enn før, er governancebegrepet sentralt i å forklare prosesser som skjer i moderne byer. Slik sett blir governance som begrep viktig i denne oppgaven, for å sette ord på de prosessene som skjer sammen med, ved siden av og under det offentlige i forhold til kulturminnevern og byutvikling.

Jessops eksempler på overføring av statlige oppgaver reflekteres i Stokers (1998) fremstilling av governanceteori. Stokers bruk av ”government” begrepet, spiller på de formelle statlige institusjonene og monopolet på legitim bruk av fysiske tvangsmidler.

Videre viser han til kjennetegn, som å besitte beslutningsautoritet samt makt til håndhevelse.

Government blir for Stoker:

”...the formal and institutional processes which operate at the level of the nation state to maintain public order and facilitate collective action” (Stoker 1998:1).

Rhodes (1996) skriver om (britisk) governance, at en måte å se dette på er som en ny betydning av ”government”, der man styrer samfunnet på nye måter. Stoker (1998) ser ikke at governance til syvende og sist er opptatt med noe som skiller seg vesentlig fra government perspektivet, nemlig skape forhold for et strukturert styresett (ordered rule) og kollektiv handling. I følge Stoker er det som skiller de to begrepene, prosessen for å nå disse målene. Rhodes (1996) peker på flere måter å bruke governancebegrepet på: Som en minimalistisk stat, som bedriftsstyring (corporate governance), som ”New Public Management, som ”good governance”, eller som selvorganiserende nettverk. Minimalistisk stat, blir i følge Rhodes, en type politisk retorikk, der statens størrelse blir redusert gjennom nedskjæringer i offentlig sektor og gjennom privatisering. Når det gjelder governance som bedriftsstyring (corporate governance) peker Rhodes på at bedriftsledelse har en viktig innflytelse på offentlig sektor. Rhodes setter dette også i forbindelse med ansvarlighet i ”good governance” og ”New Public Management” retningene, i forhold til rolleavklaringer og ansvarsfordeling. Rhodes ser på to hovedtrekk ved governance som New Public Management. Ledelse, der metoder fra privat sektor blir inkorporert i offentlig sektor, som for eksempel uttalte mål, konkurranseutsetting, forbrukermakt, prestasjonsmåling, målstyring, nærhet til kunder og profesjonell ledelse. Rhodes kobler også entreprenørskap til New Public Management og sier at disse deler befatning når det gjelder konkurranse, markeder, kunder og resultater.

Avslutningsvis ser Rhodes på governance som selvorganiserende nettverk, i en kontekst av lokale myndigheter, der lokal styring har tatt form som et system av forskjellige organisasjoner fra offentlig og privat sektor. Videre bruker han nettverk for å beskrive ulike uavhengige aktører involvert i tjenesteleveranser. Nettverkene består, i følge ham, av ulike organisasjoner som er avhengige av å utveksle kunnskap, informasjon og midler, for å sørge for at de kontrollerer utfallene og hindre en avhengighetssituasjon overfor andre aktører.

Begrepet ”Metagovernance” blir i Jessop (1998) brukt for å forklare den rolle staten kan ha i å forme konteksten som governancestrukturer skapes. Dette kan forklares som en type governance av governance. Jessop (2003) forklarer at styresmakter (government) spiller en vesentlig og økende rolle i metagovernance, gjennom å påvirke og endre markeder, de

spiller en rolle i konstitusjonelle endringer, de gjør endringer i det juridiske grunnlaget for organisatoriske utforminger og mål, samt i struktureringen av vilkårene for selvorganisering. Sørensen & Torfing (2005) peker på tre forskjellige typer metagovernance:

- 1) Metagovernance som *nettverksdesign*, som innebærer forsøk på å forme governancenettverk. Her vises det til at politikere aktivt kan fremme dannelsen av spesielle governancenettverk, eller sette sin lit til etablerte governancenettverk. Uansett kan politikere bruke sin innflytelse på å avgjøre hvem som deltar i nettverket, direkte gjennom formelle lover og regler, eller indirekte gjennom å sette vilkår eller styre finansiering. Politikere kan også bestemme seg for å styrke noen aktører fremfor andre.
- 2) Metagovernance som *nettverksrammeverk* (network framing), handler om å formulere politiske målsetninger og formål som governancenettverk skal forfølge. Et slikt rammeverk for nettverk, kan innebære et juridisk rammeverk som legger til rette for og setter restriksjoner for, et i utgangspunktet selvstyrende governance nettverk.
- 3) Metagovernance som *nettverksdeltagelse*. I denne formen for metagovernance deltar politikere selv i governancenettverk, for å utøve sin autoritet og for å få førstehånds erfaringer fra nettverksprosessene. Slik sett kan man styre prosesser i ønsket retning og forhindre en sektoriell dreining av nettverket. I forhold til et spørsmål om demokrati, hevder Sørensen & Torfing (2002) at politikere må bruke en blanding av alle disse typene for metagovernance for å utøve en viss kontroll og dermed en demokratisk godkjennelse av hva som foregår i governancenettverkene. Et viktig poeng, hevdes det, er å finne balansegangen med hvor mye styring man skal gjøre metagovernance.

I denne oppgaven blir det offentliges rolle et sentralt punkt i forhold til hva slags påvirkning det offentlige hadde på prosjektet, på hva slags utfall prosjektet fikk og på bevaringsproblematikken. Slik sett blir metagovernance et viktig perspektiv i forhold til aktørene som var involvert i prosjektet. En annen måte å analysere nettverk i byer på er regimeteori.

### 3.2.3 Urbane regimer

Regimeteori blir av Mossberger & Stoker (2001) hevdet å være det mest dominante paradigmet innen urban politikk og urban strategi. Utgangspunktet for teorien var Clarence Stones studie av den nordamerikanske byen Atlanta og forbindelsen mellom offentlig og privat sektor i byen. Mossberger & Stoker peker også på tilfeller der regimeteori blir brukt til

å beskrive forhold innen flere settinger, fra bydelsnivå, til regionalt nivå.

Stone (1989) definerer "urban regime" som den uformelle organiseringen der offentlige strukturer og private interesser fungerer sammen for å muliggjøre dannelsen og utøvelsen av styrende beslutninger. Den uformelle organiseringen som kjennetegner urbane regimer er ikke homogen og universell, men er forskjellig fra sted til sted. Denne samhandlingen mellom offentlige strukturer og private interesser fremstilt, ikke som en gjennomgående overordnet maktstruktur som håndterer alle avgjørelser, men heller noe som blir brukt for å beskrive avgjørelser rundt konflikthåndtering og tilpasning til sosial endring. Stone (1989) fremhever videre to viktige behov, som forklarer dannelsen av urbane regimer. Det ønskes for det første en rekkevidde som omslutter nok institusjoner, slik at det kan mobiliseres nok ressurser, for å lage og utøve beslutninger. For det andre trengs det et samarbeid mellom og en koordineringsevne av, de ulike aktørene, slik at det kan nå beslutninger og opprettholde tiltak for å støtte disse beslutningene.

Private interesser blir av Stone (1989) omtalt som alt fra næringslivsinteresser, fagforeninger, partifunksjonærer, non-profit organisasjoner, til veldedige organisasjoner og stiftelser eller lokale religiøse ledere. Av disse interessene, blir næringslivsinteresser spesielt fremhevet. Stone (1989) peker på at næringslivets tette bånd med politikken skyldes mange forhold. Næringslivet kontrollerer mange ressurser som hevdes å være viktige i politikken. Arbeidsplasser kan hevdes å være en politisk sensitiv ressurs. En annen faktor Stone peker på er ønsket om å lokke til seg investeringer fra næringslivet til byer og byenes viktige drivkraft i økonomisk utvikling. Urbane regimer, sier han videre er dynamiske og denne dynamikken reflekteres i samspillet mellom ulike krefter som drar i forskjellig retning. Noen kan ønske endring, mens andre går i favør av stabilitet.

Slik sett blir urbane regimer preget av aktører som samarbeider og hvordan slike samarbeid oppstår på tvers av institusjonelle sektorer. Samtidig vektlegger Stone (1989) hvordan slikt samarbeid blir opprettholdt i en setting der man befinner seg i en kontinuerlig prosess av sosiale endringer og en tilstrømming av nye aktører. Disse faktorene gjør at samarbeidet til stadighet har potensial for sammenbrudd gjennom konflikt eller likegyldighet.

Grunnet fokuset på samhandlingen mellom endring og kontinuitet, blir urbane regimer i følge Stone (1989), best analysert over tid. I studiet av urbane regimer fremhever Stone spørsmålet om hvem som styrer og hvordan disse oppnådde styringsmuligheter. Han

ser også på hvordan dette samarbeidet oppstod, samt konsekvensene dette har. Urbane regimer blir fremstilt som mekanismer, som ikke nøytralt lager politiske beslutninger, men som har potensial til endring av politikk.

Stones (1989) studie av et regime i Atlanta, identifiserer han som et ”vekstsregime”. Denne regimetyper karakteriserer først og fremst av et ønske om utvikling. Han hevder også at det kan finnes flere typer urbane regimer som for eksempel vedlikeholdsregimer, utviklingsregimer (vekstmaskiner), progressive middelklasse regimer og massemobiliseringsregimer.

Vedlikeholdsregimer fokuserer på rutinemessig tjenestelevering og begrenset skattenivå. Disse ønsker gjerne å opprettholde et status quo. Utviklingsregimer, som ønsker vekst. Denne regimetyper fokuserer på å endre arealbruk for å skape vekst. Endret arealbruk skal hindre økonomiske problemer i problemområder i byer. Progressive middelklasseregimer ønsker ofte å sørge for miljøbeskyttelse, verne historiske områder i byen. De fokuserer også på å holde boligprisene på et akseptabelt nivå. Massemobiliseringsregimene kjennetegnes ved å prioritere økt tilgang for mennesker til boligmarkedet og flere muligheter for folk til å ta arbeid (Stone 1989).

Overgangen fra en offentlig byutvikler som så for seg å skape samfunnsendringer og gjenoppbygge byen for å huse en trengende befolkning, til nåtidens nettverk som med eller uten det offentlige står for mange av de økonomiske prosessene i byer, medfører store endringer i byene. Dette kan manifestere seg som fysiske endringer i hvordan byen blir seende ut, hva som ønskes å fjernes, hva som bygges, hva som er attraktivt og for hvem. Disse prosessene preger byers kulturminner på forskjellige måter.

### **3.3 Kulturminner og bruk av kulturminner i byutvikling**

Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU) har en rekke forskningsprosjekter om hva slags påvirkning dagens utvikling i byer har på kulturminner. I sin rapport fra 2007 om kulturminneverdier i by (NIKU 2007) skriver NIKU at byens forskjellige områder og byens kulturarv påvirkes av forskjellige prosesser. Disse prosessene manifesterer seg som endringer i byen som resultat av samfunnsendringer. De skriver at de økonomiske og politiske forholdene endrer seg og dermed endres også behovene til arkitekturen. Kjernen i konflikten mellom bevaring og endring ligger i at strukturer, bygninger og byrom som tillegges

kulturminneverdi, ikke med nødvendighet vil dekke dagens eller fremtidens behov (NIKU 2007). Videre hevdes det at nye utviklingsprosjekter i byer må forholde seg til kulturminner siden disse er en del av byens historiske miljø, uavhengig om det foreligger noe formelt vern i forbindelse med kulturminnene.

NIKU (2007), bruker Karl Otto Ellefsens artikkel om transformasjon i Oslo og viser at transformasjonstrekkene også kan overføres til andre byer. NIKU gjengir Ellefsens poeng at utbyggingen i Oslo skjer i utbygde områder, ikke i som før i uberørte naturområder. Slik sett kommer all utbygging i områder med bebyggelse fra før (Ellefsen 2005 i NIKU 2007). Dette, sier NIKU, øker presset på kulturminnene og får kulturminnefaglige følger. Dette fordi endringer kan komme på eksisterende bygningsmasse, eller fordi kulturminnenes kontekst kan bli berørt. Videre sies det at det ikke lenger brukes funksjonsinndeling, men fokuseres i stedet på funksjonsblanding. Tjenesteytende næringers behov for arealer fører til en stor etterspørsel for kontorer og boliger. Dette settes i sammenheng med gentrifisering av for eksempel Grünerløkka og det hevdes at moderne byutvikling i stor grad er markedsstyrt og prosjektbasert. Lave kostnadsterskler, krav om høy grad av utnyttelse og profittmaksimering kan medføre at eksisterende bygninger ikke sees på som kostnadseffektive arealer og blir derfor nedprioritert. Dette kan få konsekvenser for kulturminneverdiene. (NIKU 2007).

NIKU hevder videre at sammen med at industriusselsettingen har falt, skjer det en endring der områder med industribygninger omdannes til arealer for tjenesteytende næringer, boliger og kontorer. Dette medfører utstrakte endringer for kulturmiljøer og kulturminner. Slik sett står man i fare for å miste verdier som kan knyttes til denne næringshistorien. Siden bygningene er reist for å dekke et behov som ikke nødvendigvis eksisterer lenger, blir vern gjennom bruk, som står som et viktig prinsipp i kulturminneforvaltningen, noe som kan utfordre vernekriteriene. Spørsmålet blir om bruksendringer skaper så store endringer for bygget, at vernet blir utfordret. Fortetting rundt trafikkknutepunkter, sammen med sentraliserende endringskrefter øker, i følge NIKU, presset på kulturminneverdiene i byer (NIKU 2007).

Definisjonen av kulturminner hentes fra kulturminneloven i St. Melding nr 16:

”Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng” (St.mld.nr.16 2004-2005).

I International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) "Venice Charter" fra 1964 defineres kulturminner slik:

"The concept of a historic monument embraces not only the single architectural work but also the urban or rural setting in which is found the evidence of a particular civilization, a significant development or a historic event. This applies not only to great works of art but also to more modest works of the past which have acquired cultural significance with the passing of time" (ICOMOS 1964).

Kulturminnedefinisjonen i kulturminneloven inkluderer alle menneskelige spor, mens i ICOMOS' definisjon snakkes det om spor som har fått økt kulturell betydning gjennom tidens gang. Dette kan kanskje være en indikasjon på at kulturminner og kulturarv er begreper det knytter seg forskjellige definisjoner og verdier til. En måte å se kulturminner på er som en prosess eller som sosialt konstruerte.

### 3.3.1 Kulturarv som prosess

I Jacobs (1996) sin studie av det postkoloniale rom hevder hun at fortiden er uløselig knyttet sammen med steder. Hun sier fortiden ikke bare kan sees som gamle rester, men at historien har en aktiv innflytelse. Områder som blir utpekt som viktig kulturarv, som for eksempel historiske bygninger, er nedarvede kulturminner som får en aktiv innflytelse på nåtiden, i måten man tillegger disse forskjellige meninger og offisielle vedtak. Dannelsen av kulturarv, hevder Jacobs, er en politisk prosess, der noen steder blir inkorporert inn i aksepterte holdninger til nasjonal arv, mens andre kan blir sett på som en trussel mot det nasjonale idealet (national imaginary) og blir undertrykt eller ødelagt.

Hvilke steder som blir og ikke blir del i en kulturarv og hvilke endringer steder gjennomgår i en slik prosess for å oppnå anerkjennelse, hevder Jacobs er en nøkkelarena for kamp og konflikt om identitet og makt. Jacobs hevder videre at kulturarv i seg selv ikke har iboende egenskaper som symboliserer verdier og meninger (beliefs), men at det er omformingen av disse stedene til kulturarv som prosess som definerer identitet, blir diskutert, bestridt og der sosial orden blir utfordret, eller gjenskapt (Karp i Jacobs 1996). Jacobs sier videre at kulturarven aldri forblir statisk, den kan både bli forsøkt forskjønnet, endret og utfordret (Jacobs 1999).

Fra å peke på hvordan kulturminner og kulturarv kan brukes, formes og omskapes på et mer overordnet og nasjonalt nivå, for å passe inn i en akseptert fremstilling, ser hun også

hvordan kulturarv som prosess manifesterer seg i økonomiske strukturer på et lavere plan, som for eksempel i byer. Jacobs (1996) hevder at kulturarv har blitt et paradigmatiske eksempel på hvordan kultur har blitt et ledd i logikken til senkapitalismen, der gentrifisering av historiske bydeler og arkitektonisk tilbakeskuenhet (architectural historicism) er eksempel på kapitalkrefter. Dette kan være et eksempel på det Zukin (1995), Norcliffe et al. (1996) og Harvey (1987) nevner i kapittel 3.1.2, der bevaring og kulturminner blir brukt for å selge et ønsket "bilde" av byen, kommodifisering av kulturarv og noen byområder blir interessante for høyinntektsgrupper på leting etter symbolsk kapital.

Jacobs (1999) argumenterer for at vern av kulturminner i byer ofte blir tolket som et tydelig eksempel på krefter som går i mot markedslogikk og kapitalvekst i byer. Forsvares bevaring eller vern av historiske bebygde områder, i stedet for sanering, riving og nybygg, blir dette vanligvis forstått som et uttrykk for de kulturelle verdiers overtak over økonomiske verdier, i utviklingen av byer. Jacobs viser at tidligere studier av kulturminnevern ofte fremhever bevaring som en udiskutabel positiv og eksklusiv kulturell prosess som foregår separat og som en motvekt til endringer som investeringer i byrom medfører (se Ford 1979; Fusch & Ford 1983; Relph 1987 i Jacobs 1999). Jacobs hevder at denne fremstillingen av bevaring som en kulturell motvekt til kapitalkrefter er utilstrekkelig.

Hun viser videre til Storbritannia og hvordan bevaring har blitt mer vektlagt i planleggingsanliggende fra sent 1800-tallet. På denne tiden ble bevaring ofte knyttet til begrensede bygningstyper, som forherliget nasjonalstatens offisielle historier, eller de spesielle arkitektoniske og arkeologiske anliggende til nye grupper som drev lobbyvirksomhet for bevaring. Eksempler på dette er oppstartede pressgrupper som argumenterte for vern for georgiansk arkitektur og frem til moderne arkitektur fra 50 og 60-tallet. Etter hvert ble plan og vernelovgivning endret til å gjelde et større spekter av bygningstyper og aldre og innføring av "trettiårsregelen" fra 1988 betød at moderne arkitektur fra 50 og 60-tallet også kunne vernes. Utviklingen i plan og vernelovgivning medførte også identifisering og kartlegging av hele områder av spesielle arkitektonisk, visuell eller historisk karakter (Jacobs 1999).

Utviklingen mot slutten av det 20-århundre var at nye grupper tok stilling til bygningsfredning og slik tok de bevaring fra å være et anliggende for utdannede historikere og arkitekter, samt middel og overklasse, til også å oppta pressgrupper som jobbet for å tilgjengeliggjøre og demokratisere bevaringsagendaen (Jacobs 1999).



Jacobs påpeker at siden bevaring har blitt innlemmet i generell planleggingspraksis og på grunn av den demokratiske og populistiske tonen britisk bevaring har fått, er motsetningen mellom sterke interesser for utvikling og interessene for bevaring, ikke så tydelig som tidligere. De ideologiske og politiske implikasjonene til bevaring av bebygde områder er ikke borte, hevder Jacobs, selv om man nå verdsetter og oftere og rutinemessig verner industrielle og arbeiderklassebygninger. Videre sier hun at bevaring av bebygde områder og kulturarvsholdninger fortsatt bemyndiger noen interesser over andre samt fremhever visse forhistorier fremfor andre.

Planleggingslovgivningens fokus på å bevare den fysiske, bygde historiske miljøet har i følge Jacobs (1999) medført en marginalisering og tatt vekk makt fra de som ønsker å fremheve og beskytte forhistorier (pasts) som ikke er fundamentert i bebygde miljøer. Disse forhistoriene, hevder hun, kan ikke sees som mindre viktige i medvirkningen til byens funksjoner eller karakter, men deres bevaring i en kontekst av vedvarende kapitalinvesteringer, reinvesteringer og urban transformasjon er ofte mye mer problematisk. Tverrkulturell kompleksitet, innvandring og andre syn på hva som defineres som kulturminner kan være eksempler på utfordringer i forhold til kulturminner som ikke-fysiske, for eksempel møteplasser.<sup>6</sup>

Kulturarvverdier (heritage values), sier Jacobs (1999), blir nå ansett å spille en grunnleggende rolle i urbane transformeringsprosesser som gentrifisering. Jacobs bruker også begrepet kommodifisering av forhistorien. Kommodifisering av forhistorien oppstår innen det stadig fornyende og variabelt manifesterende konsekvensene av kulturarvsmakt. Videre hevdes det at bymiljøet ikke utelukkende kan sees på som et sted for kapitalakkumulasjon, men at også andre interesser som av forskjellige bevaringshensyn ønsker å verne deler av byen, beskytte lokalsamfunnet, eller levemåter. Alle disse interessene er med på å fremheve forskjellige historier og fortid.

Larkham (1996) deler Jacobs' syn på kulturarv som prosess og problematiserer begrepet kulturarv og hevder det er ulike mekanismer som former og påvirker vårt syn på kulturminner. Han hevder at kulturarv kan sees på som verken historie eller sted, men en utvelgelsesprosess og presentasjon av elementer av begge deler for allment forbruk. Denne utvelgelsen i kulturarvkonseptet, hevder han er spesielt problematisk i multikulturelle og

---

<sup>6</sup> <http://www.ra.no/?module=Files;action=File.getFile;ID=6371> Hentet ut 19.05.2009

historisk-mangfoldige kontekster. Utvelgelsen og betegnelsen på kulturarv som skal vernes, ifølge Larkham, sier noe om de aktørene som står for utvalget sine antagelser om betydning og meninger, selv om disse sjelden blir gjort eksplisitt. Makten til å velge hva slags kulturarv som skal bevares ligger, mener Larkham, hos eliter som multinasjonale selskaper eller kommunale myndigheter, som i liten grad konfererer med lokale grupper. Larkham ser på kommodifisering av kulturarv som en konsekvens det kapitalistiske systemet har på det bebygde miljøet (the built environment) (se kapittel 3.1.2). Sammen med Jacobs (1999), kan Larkham (1996) sies å ha et syn på kulturarv som en sosial konstruksjon, noe som dynamisk som skapes, formes og brukes etter ønske fra aktører med en form for definisjonskapasitet. Graham (2002) deler dette synet og problematiserer hvordan kulturarv defineres og viser til hvordan mange ikke-vestlige eksempler på kulturarv ikke nødvendigvis er i bygd form eller fysisk form.

### **3.3.2 Hvem bevarer, hvorfor og hvordan?**

I Kolbes (2006) studie av vekst- og vern problematikk i skandinaviske byer, forteller hun at det i alle byene er en synlig overgang i planleggingshistorien til modernismen. Felles for de nordiske hovedstedene er at denne overgangen er tett knyttet til planleggingen av et moderne banenett og t-bane/undergrunn.

Belastningene fra nye produksjonsmåter, sosiale grupper, trafikk, handel, utdanningssystemet og nye urbane livsstiler, påvirket planleggingen på slutten av 1800-tallet. Tanken om at en by skulle planlegges før den vokste og ikke omvendt, ble viktig. Med innflytelse fra europeiske metropoler, ble de europeiske og spesielt tyske, modellene innført. Planleggingen fremhevet teknologisk modernisme, urban intimitet, estetiske dimensjoner, historisk og organisk kontinuitet, i stedet for regelmessighet og de sentralt styrte modellene fra tidligere (Kolbe 2006).

De raske endringene i bykjernene, forteller hun, skapte en historisk nostalgi hos mennesker. Arkiv og bymuseer ble etablert for å dokumentere og avfotografere byene som ”forsvant”. Siden startet borgerskapet og den intellektuelle eliten de første historiske foreningene og prosessen med å beskytte gamle byområder og bygningskomplekser startet sin første fase etter århundreskiftet. Bevaring av monumenter og historiske bysentre ble fremhevet av reformistisk orienterte arkitekter. Denne holdningsendringen skjedde samtidig som det var sterke nasjonalistiske kulturstrømninger, sammenblandet med regional nostalgi,

historie, folkløse, folkelig (vernacular) og urban kulturarv, kombinert med nordisk natur og lokalhistorie som inspirasjonskilder (Kolbe 2006).

Etter andre verdenskrig i Europa, var det behov for gjenoppbygging og politiske utskiftninger. Nye arkitektoniske og byplanleggingsmessige forestillinger fremkalte nye former for urbant liv. Den andre fasen av bevaringsbevegelsen kom med en holdningsendring gjennom 1960-tallet og spesielt etter 1968. Modernistisk byplanlegging ble sterkt kritisert og gradvis ble andre hensyn tatt til følge, som for eksempel arkitektoniske og hensynet til lokalmiljø.

Kolbe forteller at gjennom de hundre årene fra 1870 til 1970 hadde de skandinaviske hovedstedene gått igjennom en transformasjon til kontinentale byer. Årene med rask økonomisk vekst fra sent på 40-tallet til midten av 1970-tallet, medførte store endringer av bystrukturer og bybildet. Felles for alle de nordiske landene var ødeleggelsen av tallrike gamle bygninger for å bane vei for moderne konstruksjoner nærme sentrale trafikkområder. Nøkkelordet var sanering av de gamle bysentrene. Videre hevder Kolbe at storbydrømmen, sammen med et ønske om å tiltrekke seg privat kapital, forrentningsvirksomhet og andre aktiviteter, medførte et fokus på å skape et attraktivt senter. Tanken var at uten et attraktivt senter ville forrentningsvirksomheten finne en annen, rivaliserende by å lokalisere seg.

Hun hevder at både nasjonale og internasjonale tiltak påvirket planlegging i skandinaviske land. Denne prosessen bestod av både utviklingen av lovgivning, men også den endrede sosiale, kulturelle, økonomiske befatningen med arkitektur og det urbane landskapet. Kolbe viser til flere internasjonale avtaler fra de nordiske landene mellom 1973 til 1979. Fra agendaen til NCCC Reykjavik i 1973 og 1979 sporer Kolbe en utvikling fra å være befattet med vern av bygninger med historiske og kulturelle egenskaper (interests) til å dreie seg om sammenhengende bystrukturer eller bydeler. Dette markerte, i følge Kolbe, et klart skifte fra fokus på enkelt bygg til hele byområder. Kolbe (2006) hevder at den kommunale strategien med sanering og byggfornyelse vekket motstand og motvilje. Kjernen i pressgruppene på 1960-tallet i Oslo, hevder Kolbe, var intellektuelle fra universitetsmiljøet i 1968 bevegelsen, journalister og arkitekter, samt noen historiske foreninger. I Oslo var det spesielt vernet av Rodeløkka, Vålerenga og Kampen det ble kamp om (Kolbe 2006).

Larkham (1996) diskuterer vekst og vern problematikken og ser på fraværet av teoretiske forankringer i motsetningsforholdet. Han hevder det ikke finnes noe allment akseptert teori for hvordan man skal håndtere konservering i urbane landskap. Videre

argumenterer han for at administreringen og produksjonen av endrede urbane landskap, er prosesser som har iboende dype motstridende ideologier og fremstillingen av disse som en dikotomi mellom bevaring eller fornyelse, er dermed en sterk forenkling.

Larkham viser til at det oppstår betydelige utfordringer for planleggingen når bybildet eldes og de sosioøkonomiske forholdene som skapte bygningene endres.

”Buildings become structurally, functionally and economically obsolete”  
Larkham (1996 : 5).

Videre følger problematikk rundt utvelgelsen av hva som skal bevares og hvem som skal avgjøre det som anses for å være verdig en bevaring. Larkham problematiserer også hvordan en slik utpeking blir møtt av de menneskene som bor, oppholder seg, eller jobber i disse bygningene eller områdene. Det stilles spørsmål til hvordan et vern skal ta form og om bygningene skal tas ut fra den naturlige livssyklusen av konstruksjon, bruk, foreldelse, forfall og riving.

Larkham mener videre at det synes å mangle en overordnet filosofisk rammeverk for bevaring, men han peker på flere motiver for å drive bevaring. Han peker på studier av miljøpsykologi, som indikerer at det er et menneskelig trekk å være tilbakeskuende og at det er et menneskelig behov å få visuell stimuli for å orientere seg i det fysiske rom. Historiske områder kan derfor sørge for en symbolsk stabilitet (Smith 1974, 1975 og Lozano 1974 i Larkham 1996). Larkham nevner også holdningen om at bevaring kan sees på som en moralsk plikt, der forhistorien skal bevares slik at den kan bringes videre til kommende generasjoner. Larkham mener dette er hovedgrunner som fremstår som pedagogiske; Kulturminner viser og forteller noe om landskap, hendelser, mennesker og fortidens verdier (Lewis 1975 i Larkham 1996). ”Venice Charter”, som ble nevnt tidligere, beskriver bevaring som en plikt:

”The common responsibility to safeguard them for future generations is recognized. It is our duty to hand them on in the full richness of their authenticity” (ICOMOS 1964).

I tillegg til estetiske og kulturelle begrunnelser for å drive vern, finnes det også i følge Tiesdell et al. (1996) økonomiske begrunnelser, som de mener bør understøtte alle begrunnelser. Det hevdes at i en kontekst der offentlige midler ikke i stor nok grad klarer å besørge det ønskede eller nødvendige vernet, blir den økonomiske begrunnelsen for å drive vern viktig.

Videre argumenterer Tiesdell et al. for at hvis ikke det finnes et klart økonomisk argument for å handle på en spesiell måte, vil handlingen sannsynligvis ikke skje i privat sektor. Samtidig blir ofte økonomiske argumenter satt i et motsetningsforhold til bevaring eller konservering som kan bli sett på som en form for restriksjon. Tiesdell et al. viser også til synet på konservering som en ekstrem form for planlegging, som medfører inngripen på privateiendom, eiendomsmarkeder, forsinkelser og restriksjoner i byråkratiet. Tiesdell et al. siterer Rypkema som sier:

”Historic preservation primarily involves buildings; historic buildings are real estate, and real estate is a commodity; for a commodity to attract investment capital, it must have economic value. Therefore, to attract private investment to historic preservation, it is necessary first to create and then to enhance economic value” (Rypkema 1992 : 206 i Tiesdell et al. 1996).

Synet på historiske bygninger som en vare, spinner Rypkema videre på og hevder at for at en hvilken som helst vare skal ha en økonomisk verdi, så må fire karakteristika være til stede: bruksverdi, knapphet, kjøpekraft, ønske (desire) (Rypkema 1992 i Tiesdell et al. 1996). Graham (2002) skriver at kulturarv er deler av fortiden som man velger ut i nåtiden for en eller annen form for bruk i samtiden, være seg økonomisk eller kulturell. Graham skriver videre at kulturarv kan sees på som en økonomisk ressurs, som utgjør en viktig del i byutviklingsstrategier som turisme, urban regenerering og økonomisk utvikling.

Historiske bygninger, hevdes det, karakteriseres av knapphet. Tilgangen på bygningene kan ikke økes og kan gi en ekstra økonomisk gevinst for eksempel ved å endre bruksområdet til industrielle bygninger om til boliger. Disse vil skille seg ut fra tilgangen på vanlige boliger ved å gi en ekstra bonus som særpreg og individualitet (Tiesdell et al. 1996). Videre påpeker Tiesdell et al. at selv om kjøpekraften eksisterer er det en utfordring at den ofte blir rettet andre steder enn til historiske bygninger. Til slutt nevner de at egenskapene ønske og bruksverdi ofte er mangelvare. For at det skal finnes et kommersielt ønske fra noen, må det eksistere en funksjonell og finansiell nytte for investorer eller beboere. Bruksverdien eller mangelen på sådan er en funksjon av dens foreldethet (obsolence). Foreldethet blir definert som en reduksjon i varigheten til en kapitalgode (Tiesdell et al. 1996).

Dette synet på kulturminner og kulturarv som en vare, er problematisk fordi det kan hevdes at det reduserer kulturarv til en omsettelig vare som kan uttrykkes i kroner og øre. Her er spranget stort i forhold til ICOMOS’ Venice Charter som omtaler bevaring som en plikt og er opptatt av kulturminners autenticitet. Kanskje kan dette illustrere vekst og vern

dikotomien jeg beskrev innledningsvis. Diskusjonen om noe bør vernes eller rives er en diskusjon som mange byer må ta i forhold til sin kulturminneforvaltning og byutvikling. En annen diskusjon er i hvilken grad noe skal vernes og om kulturminnene skal foreslås regulert til bevaring eller de skal fredes. Larkham (1996) benytter seg av begrepene ”preserve” og ”conservation”. Jeg forstår begrepene ”conservation” som bevaring, mens ”preserve” som fredning. Larkham peker på diskusjonen og motsetningsforholdet mellom disse begrepene. Et syn er at det som skal bevares skal restaureres til sin originale forfatning og bruk. Larkham hevder dette er et ytterliggående og upraktisk syn. Et alternativt syn er at bruksendringer skal tilføre nytt liv til bygningen og omgivelsene, selv om dette betyr ombygging (alterations). Larkham skriver at disse synene danner en dikotomi mellom bevaring og fredning og viser til den offisielle engelske holdningen, sitert i Young (1977: 68 i Larkham 1996):

“To preserve may be taken to mean as far as possible to retain intact the total integrity of the structure, with its original finishes, decorations, its setting and so on. To conserve has come to have a wider meaning which can include the sensible use, re-use, adaption, extension and enhancement of scarce assets”.

Larkham hevder at argumentene for å la noe være uendret for kommende generasjoner ikke er overbevisende, med unntak av i forbindelse med arkeologiske funn. Han argumenterer for at moderne byfunksjoner krever endringer i bybildet, samtidig som utvelgelsen av det som skal bevares og hvordan det skal bevares, har en innvirkning på den gode hensikten (pure notion) om å bevare noe for kommende generasjoner.

Satt i en norsk kontekst, så forstås bindende vern i denne oppgaven som en planregulering til spesialområde bevaring. Fredning etter kulturminneloven kan benyttes i de tilfeller man ønsker å sikre kulturminner av nasjonal verdi. Objekter eller områder som er av regional eller lokal interesse, kan sikres vern gjennom å regulere til spesialområde bevaring, i henhold til plan og bygningsloven, eller båndlegging i kommuneplanen.<sup>7</sup> Falleth et al. (2007) peker på at i Oslo er 85 prosent av reguleringsplanene laget av private utviklere. Sammenlignet med Drammen er det ikke sikkert at nivået er like høyt, men det kan gi en indikasjon på at andelen privatinitierte reguleringsplaner er høy også her. Falleth et al. skriver også at i reguleringsplanens ulike faser, så er det i det man kaller den uformelle fasen

---

<sup>7</sup> <http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Lovverk/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=2993> Hentet ut 19.02.09

av reguleringsplanen mange av de viktigste avgjørelsene tas. Her forhandles det mellom planleggingsmyndigheter og utviklere, før de formelle planprosessene starter og dette innebærer dermed en lukket prosess. Offentlig innblikk og deltagelse blir fraværende i denne delen av planprosessen og Falleth et al. kobler dette til et demokratisk underskudd med uheldige konsekvenser. Selv om det er pliktig å annonsere at man har gått inn i forhandlinger, blir denne første delen av prosessen preget av liten gjennomsiktighet og liten deltagelse (Falleth et al. 2007). Falleth et al. skriver videre at de plasserer byplanlegging i en kontekst med governancenettverk med planleggingsmyndigheter og markedsaktører. Det demokratiske underskuddet i den uformelle delen av planleggingsprosessen, gjør at de ser til for eksempel metagovernance som en mulighet for å styrke den demokratiske forankringen av planleggingsprosessen (se kapittel 3.2.2).

### **3.3.3 Kulturminner som byutviklingsverktøy**

Å benytte seg av kulturminner i byutviklingssammenheng kan være et verktøy eller en strategi for å tiltrekke seg mennesker man gjerne ønsker skal bosette seg i byen. Dette kan være mennesker med høy utdannelse, sørge for skatteinntekter til kommunen, ikke belaste sosialbudsjettene, kompetanse som kan være med på å styrke kunnskapsintensiv næring i byen, eller som har andre egenskaper man ønsker (Turok 2004). I Richard Floridas bok "Who's your city" (Florida 2008), hevder Florida at en bys autenticitet kan være et trekk som mennesker søker etter i en verden som kanskje kan virke masseprodusert og uoriginal. Slik sett kan mennesker som ønsker å flytte, være på utkikk etter steder som er unike og som skiller seg ut fra det alminnelige. De kan også være på utkikk etter byer som verdsetter og fremhever sin kultur, sin egenart, fysiske strukturer og historie.

Larkham (1996) skriver at bevaring kan være lønnsomt ved å åpne historiske bygg for turisme, men også gjennom gjenbruk. Det vises til at det under oljekrisen i 1973 ble argumentert for gjenbruk av historiske bygninger, av hensyn til maksimal ressursutnyttelse, fremfor sanering. De siste tiårene hevdes det at miljøvennlige argumenter dominerer synet på gjenbruk av historiske bygninger. Konseptet "iboende energi", der man regner ut energiforbruket til en eksisterende bygning sammenlignet med energiforbruket til riving og til byggingen av et nytt bygg, har blitt mer og mer akseptert. Larkham (1996) peker på at lave

kostnader og fritak fra vedlikehold er nøkkelspørsmål i bevaringsproblematikk og videre at vedlikehold er først og fremst et økonomisk problem. Larkham siterer Knevitt som sier:

”It is easier to build two chimneys than to maintain one” (Knevitt 1985:119 i Larkham 1996).

Selv om det knyttes utgifter til vernede eiendommer hevder Larkham at disse kan være økonomisk rasjonelle og viser til at eiendomsmeglere i England ofte påstår at lokalisering i et vernet område, eller en listeført bygning, kan øke prisantydningen med 10 prosent. Selv om han skriver at denne påstanden bør verifiseres av ytterligere forskning, mener Larkham at annen forskning på investeringer i vernede kontorbygg i England, gir indikasjoner på at vernede bygg var konkurransedyktige i forhold til moderne bygg.

Samtidig med at vern har blitt et viktig politisk spørsmål, så blir også trender et argument for å drive bevaringsaktivitet. Larkham mener det for 20, 30 år siden lå betydelig bedriftsprestisje i å bygge eller være lokalisert i nybygg i modernistisk stil, mens nå kan, i følge Larkham, bedrifter øke sin bedriftsprestisje ved å være lokalisert i historiske bygninger og knytter denne trenden til den økte populariteten til pastisj og nyhistorisme for både kontorer og boliger. Andre trender Larkham viser til er gentrifisering gjennom kolonisering og gradvis forbedringer av boligområder av den øvre middelklassen (professional classes).

Alfrey & Putnams (2004) bok om industriarv viser blant annet til et eksempel fra Sverige der en gammel fabrikkbygning utforming gjorde at den enkelt kunne omformes til et teater med få endringer i bygget. Fabrikbyggets oppbygning og struktur medførte en enkel plattform for bruksendring til kulturell aktivitet. Hospers (2002) viser til flere vellykkede eksempler på hvordan industriarven benyttes i nye tjeneste aktiviteter. Det blir hevdet at gamle industribygninger er billige og utgjør populære arbeidssteder på grunn av de åpne områdene. Hospers viser videre til SoHo i New York og Yaletown i Vancouver som eksempler på områder der industriarven har blitt benyttet til kontorer, studioer, trendy butikker og arbeidsplasser i kreative bransjer. I byer som Hamburg, Amsterdam og Essen, viser Hospers at gamle industrikomplekser har blitt fornyet som et ledd i lokale foretnings og innovasjonspolicy. Slik sett har man sørget for lokaler til entreprenører og forskere innen IKT-teknologier. Callsentre, møterom og finanstjenester er ytterligere eksempler på aktiviteter som kan dra nytte av gjenbruk av industribygninger (Richardson & Belt i Hospers 2002). Synet på gamle industribygninger som ”billige” kan kanskje utfordres av Krokann Berg & Omlands (2007) artikkel i Fortidsminneforeningens Årbok for 2007. Der skriver de



at gamle bygninger kan være vanskelige å tilpasse dagens krav til bruks og bokvalitet. Store volumer, hevdes det, kan være driftsmessig krevende og fremstå som barrierer.

I transformasjonsprosjekter i by kan det hevdes at det finnes spillerom i forhold til å planlegge fremtidig bruk. Markedsføringen av slike områder omfatter ofte et historisk tilbakeblikk i samt hva som skjer nå og skal skje i fremtiden. Oppbyggingen av et salgbart image, kobles ofte med en tilbakeskuende beskrivelse av historikken i området og hvilke attraksjoner som finnes for ønsket målgruppe. Koblingen mot kultur og kulturaktiviteter, ofte i samarbeid mellom offentlige myndigheter og privat kapital, kan gjøre området attraktivt og høyne salgsprisene. Slike aktiviteter blir ofte vektlagt i markedsføringer av prosjekter (Nordahl & Barlindhaug 2005). I transformasjonsprosjekter blir fokuset på å finne den beste blandingen mellom næring, bolig og andre formål. Dette vil være berørt av om det i prosjektet ønskes eller om det er reist offentlig krav om, vern av eksisterende bygningene på området. Disse bygningene kan være kostbare og lite hensiktsmessige å bygge om til boliger, med utfordringer ved parkering, montering av heis, eller bygge balkonger. Utbyggere kan dermed vurdere det som mer lønnsomt å rive byggene, for å bygge opp nytt i stedet. Får man brukt næringsarealer i prosjektet, kan disse huse tjenesteproduksjon eller varehandel, som kan skape møteplasser for beboere og andre fra utenom området og gjøre stedet mer attraktivt (Nordahl & Barlindhaug 2005).

### **3.4 Oppsummering**

En studie av Papirbreddenutbyggingen er en studie av et moderne byutviklingsprosjekt i et transformasjonsområde tidligere preget av stor grad av industriell aktivitet, i en by som driver en aktiv byutviklingspolitikk. Papirbreddenprosjektet handler også om levering av offentlige tjenester i forhold til høgskole og bibliotek, kulturminnevern og samarbeid med aktører privat og offentlige. For å forstå og illustrere hvordan kulturminnevern i dagens byer er en dynamisk prosess, der ulike aktører har forskjellige motiv, ønsker og mål, blir teorier om byutvikling og kulturminner, sentrale. Byutvikling skjer sjelden med en enkelt aktør; staten har forlatt sin rolle som boligbygger fra modernistisk byplanlegging og samarbeider nå med andre aktører for å fremme vekst. Governanceteorier sier noe om byutviklingsaktørers roller og hvordan alle aktører fra privat og offentlig sektor samarbeider i moderne byer. Selv om statens rolle varierer fra land til land, er governanceteorier dominerende i forhold til å

forklare og belyse strukturene, aktørene og prosessene i byutvikling i dag. Etter min mening blir governanceteorier sammen med teorier om hvordan moderne byutvikling skjer, sentrale i forhold til å analysere Papirbreddenprosjektet, som bestod av aktører fra det offentlige, privat sektor, lokale og regionale aktører. Stones regimeteori kan også belyse governancestrukturene, dersom de tar preg av en helhetlighet, agenda og stabilitet. Harvey (1987), Zukin (1995) og Norcliffe et al. (1996) plasserer kulturarv inn i økonomiske strukturer i byen. Dette sammenfaller med hvordan Larkham (1996), Florida (2008), Tiesdell et al. (1996) og Graham (2002) ser utfordringene med vekst og/eller vern med tanke på kulturminner. Uten å nødvendigvis redusere kulturminner til kroner og øre, med ICOMOS og den norske lovgivningen i bakhodet, er man i bevaringssammenheng fortsatt avhengig av aktører, statlig eller privat. Synet på kulturarv som en sosial konstruksjon kan derfor være viktig i forhold til å analysere Papirbreddenutbyggingen, der man har valgt å bevare deler av den opprinnelige bebyggelsen.

Mye av litteraturen om kulturminner i by og gjenbruk av kulturminner i bysammenheng fokuserer på turisme. Casets avgrensing gjør at dette ikke er relevant i denne oppgaven. I stedet fokuserer jeg på hvordan kulturminner og kulturarvsymbolikk benyttes av aktører i andre byutviklingssammenhenger, siden turisme per i dag dessverre ikke er veldig utbredt i Drammen. Litteraturen jeg har sett på i forbindelse med oppgaven ser ut til å være delt i to når det kommer til kulturminner i byutviklingssammenheng. Mitt inntrykk av litteraturen jeg har funnet ser det ut til at det er lite forskning på konkrete strategier på gjenbruk, ressursutnyttelse og hvordan skape insentiver på bruk av kulturminner i byutviklingssammenheng. I stedet er mange opptatt av symbolikken, kapital og de økonomiske strukturene kulturminnene inngår i. Det kan virke som om det er et skille mellom bygeografer og bysosiologer på den ene siden og kulturgeografer og arkitekter/arkeologer på den andre siden, i forhold til hvilket teoretisk fokus man velger.

## 4. METODOLOGI OG METODE

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er styrt av governancelitteratur og teori på byutvikling og kulturminner, slik det er gjengitt i kapittel 3. Papirbreddenprosjektet kan sees på som en prosess med en geografisk plassering, et antall aktører som formet og påvirket prosessen i de retninger de mente var riktig og en politisk bakgrunn og kontekst som formet ”horisonten” eller ”spillerrommet” til disse retningene. Denne prosessen har til dels vært dekket i offentlige dokumenter, i avisartikler og i offentligheten. Men prosessen har også foregått mellom aktører som har vært involvert i prosjektet, i arbeidsmøter, brukergruppemøter og i prosjektledelsen. For å undersøke denne prosessen, hva aktørene mente, hva de tenkte når og hvorfor og hvordan konteksten har vært med å forme prosessen, har det vært mest hensiktsmessig med en kvalitativ metodologisk forskningstilnærming. Gjennom dybdeintervjuer åpnes det for å kunne få en inngående forståelse i hvordan aktørene selv oppfattet prosessen, som blir sentralt i en slik undersøkelse. Det var aktørene som formet prosessen, tok med eller utelot andre aktører, prioriterte noe og nedprioriterte noe annet. Motivasjonene og begrunnelsene bak dette var noe av det jeg var ute etter å belyse i oppgaven.

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for de metodologiske og metodiske valgene jeg har gjort. Valg av metode og metodologi må, slik jeg ser det reflektere to ting. Det ene er hva slags metode som best kan gi svar på de problemstillingene man har valgt. Det andre er hva slags ressurser man har til rådighet, som for eksempel økonomi og tid. Metodevalgene bør også reflektere en fleksibilitet i forhold til at problemstillingene kan endres underveis, derfor vil jeg si at metodevalgene mine i oppgaven har vært basert på hensynet til temaet jeg ville undersøke, samt de ressurser jeg har hatt til rådighet. Jeg har valgt casestudie som metodologisk strategi, der datainnsamlingen har bestått i dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Jeg har også fulgt en abduktiv tilnærming i forskningsprosessen og analysen. Jeg forstår abduksjon som at forskeren benytter seg av teorikunnskap forut før innsamlingen av data, slik at funn kobles til det teoretiske grunnlaget. Thagaard (2006) skriver at abduksjon også åpner for at analyse av datamønstre gir grunnlag for nye perspektiver i teorien. Slik sett kan abduksjon sees på som en pendling mellom teori og empiri.

Aktørene som var sentrale i Papirbreddenprosjektet, samt konteksten denne

utbyggingen skjedde i, er hovedfokuset for denne oppgaven. For å best finne ut hvordan aktørene handlet slik de gjorde og hvordan konteksten påvirket de, er den beste måten å tilnærme seg dette på gjennom en kvalitativ metodologisk forskningstilnærming. Dybdeintervjuer gir en mulighet til å fange opp denne informasjon, hva slags perspektiver som var viktige for aktørene, samt min mulighet til å gå i dybden på temaer. Kvalitativ forskning, slik Thagaard (2006) beskriver den, preges av direkte kontakt mellom forskeren og dem som studeres, man ønsker ofte å forstå sosiale fenomener og fortolkning har en sentral posisjon. Det hevdes at kvalitativ forskning "...gir grunnlag for å oppnå en forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner" (Thagaard 2006 : 11). For å finne ut mer om aktørenes handlingsmåter og hvordan konteksten spilte inn, intervjuet jeg et utvalg av aktørene som var involvert. De kvalitative dybdeintervjuene beskrives i kapittel 4.2. Problemstillingen jeg beskrev innledningsvis handler om å se nærmere på en prosess som har blitt gjennomført og er avsluttet. Prosessen ble utført etter et politisk vedtak og et gjennomføringsmandat fra bystyret i Drammen. Siden dette var et offentlig initiert byutviklingsprosjekt som har pågått over tid og som har blitt endret og utviklet seg over tid, fantes det god dokumentasjon fra Drammen Kommune på de diskusjoner og problemstillinger som har ligget til grunn for prosjektet.

Papirbreddenprosjektet kan på mange måter sees på som et "høyprofil prosjekt", der allmenninteressen og kontakten med pressen har vært stor. Dokumenter fra bystyret og avisartikler har derfor vært sentrale kilder i oppgavearbeidet. Dokumentanalyse ble tidlig en naturlig innfallsvinkel for å identifisere konteksten i Drammen og for å synliggjøre hvordan denne kan ha vært med på å forme aktørenes handlinger eller syn.

## 4.1 Case-studie

Papirbreddenprosjektet kan på mange måter sees på som et høyprofilprosjekt i en by som har en interessant fortid. Det kan hevdes at Drammens historie kan være med på å forme hvordan byutvikling skjer i byen, hva slags utfordringer byen har på grunn av den og hvordan forhistorien er med på å prege hvordan aktørene tenker. Kanskje mer enn noen annen norsk by, har Drammen vært i særstilling i forhold til et dårlig rykte og image. De fysiske forholdene, som forurensning og trafikk har vært veldokumenterte og har gjort sitt bidrag til at det dårlige image ble sementert. Selv om det kan sies at Drammen er på vei ut av denne

særstillingen, så vil det være vanskelig å ikke tenke at denne konteksten bidrar til forme byen i dag og vært med på å forme eller påvirke Papirbreddenprosjektet. Den spesielle konteksten gjør at case studie er et naturlig metodevalg når man skal se på et eksempel på moderne byutvikling, der kontekst antas å ha stor innvirkning. Yin hevder at:

”Case studies are the preferred strategy when ”how” or ”why” questions are being posed, when the investigator has little control over the events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context” (Yin 2003: 1).

Yin skriver også at det er en styrke i undersøkelser basert på casestudier, at det gis mulighet til å bruke flere kilder for datainnsamling. Datatriangulering, kan være et eksempel på en slik strategi og innebærer å samle inne data fra flere enn en kilde, der all data blir brukt til å belyse den samme problemstillingen. I denne oppgaven bruker jeg kvalitative forskningsintervjuer og dokumentanalyse. Disse blir beskrevet i kapittel 4.2 og 4.3.1.

Videre skriver Yin at case studie er en empirisk forskningsopplegg som søker å undersøke et samtidfenomen , innen dets kontekst, særlig når grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er tydelige. I Papirbreddenutbyggingen ser jeg på governancestrukturer, som med Yin i minnet kan sees på som konteksten. Jeg ser også på mulighetene for å ivareta allmenne interesser som kulturminnevern, som blir fenomenet. Videre skriver Yin:

”... you would use the case study method because you deliberately wanted to cover contextual conditions – believing that they might be highly pertinent to your phenomenon of study” (Yin 2003 : 13).

I casestudier, skiller Yin (2003) på enkeltcasestudier og multipelcasestudier og gir fem rasjoner for å gjøre enkeltcase studier. Ett av disse er når caset representerer et ”critical case”. Der representerer caset en mulighet for å se om det en teori påstår er riktig, eller om det kan finnes noen alternative forklaringer som kan være mer relevant. I denne oppgaven blir governanceteorier lagt til grunn for forståelsen av byutvikling og de mekanismer som preger moderne byer. Mye av denne teorien er hentet fra angloamerikansk litteratur, der staten og det offentlige kan hevdes å spille en annerledes rolle enn i Norge. Ved å blant annet se på det offentlige rolle i Papirbreddenprosjektet ønsker jeg å vise hvordan det offentlige får en større rolle i governancestrukturer enn det som ofte beskrives i governancelitteraturen og hvordan governanceteorier kanskje må ”justeres” for å kunne passe inn i en norsk kontekst og den spesielle konteksten som preger Drammen. Slik jeg har vurdert det, er en

casestudie av Papirbreddenutbyggingen en god måte å belyse det offentliges rolle i governancestrukturer, ved å se på vern og bruk av kulturminner i byutvikling.

## 4.2 Kvalitative intervjuer

Målet for oppgaven er å se nærmere på kulturminnevernet i et byutviklingsprosjekt med offentlig-privat samarbeid. For å gjøre dette var det hensiktsmessig, i tillegg til dokumentanalysen, der jeg ville studere dokumentene reguleringsplanen, kommuneplanen og verneregistreringer, å snakke med de aktørene som var direkte involvert i planleggingen og i utbyggingen. Dette for å få en dybdeforståelse av disse personenes opplevelse av prosjektet. I tillegg ønsket jeg å snakke med kulturminneforvaltningen lokalt og regionalt, for å få et bakgrunnsbilde av hva slags premisser som lå til grunn for utbyggingen. Jeg vurderte at dette lot seg best gjøre gjennom kvalitative dybdeintervjuer, der jeg kunne få mulighet til både stille dyptgående og spissede, konkrete spørsmål og lære mer om utbyggingen parallelt.

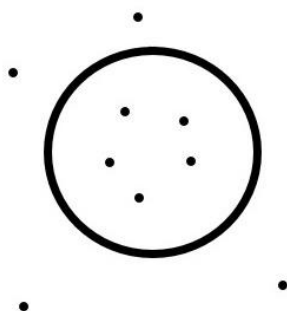
Kvale (2002) skriver at formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er å forsøke å forstå verden fra intervjupersonenes side, avdekke betydningen av menneskers erfaringer og få frem deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer. Yin (2003) skriver at intervjuer er en av de viktigste kildene for informasjon til en casestudie og at de fleste intervjuer i casestudier er "open ended", slik at man kan spørre informantene om faktiske forhold, i tillegg til informantenes syn på forhold.

Kvale (2002) skriver at forskningsintervjuer kan ha ulik struktureringsgrad, der den ene ytterkanten kan være et intervju der man følger standardiserte spørsmålsformuleringer og den andre ytterkanten kan være åpne intervjuer, der man kun er klar på at man skal snakke om enkelte temaer og hvor spørsmålsformuleringer og rekkefølge ikke er bestemt på forhånd.

### 4.2.1 Utvalget

Utgangspunktet for å finne informanter til undersøkelsen, var å finne de mest sentrale personene i prosjektet som kunne fortelle noe om sine egne erfaringer og avgjørelser. Det var og viktig å snakke med de som har hatt en mer indirekte rolle i prosjektet. Disse kunne utfylle det som de informantene med en direkte rolle fortalte, med informasjon om kontekst

og bakenforliggende forhold. Dette ville ikke nødvendigvis kom opp gjennom intervjuene med de sentrale aktørene som hadde direkte erfaringer med utbyggerne. Slik sett kan utvalget mitt sees på som et strategisk utvalg og deles opp i to hovedgrupper av informanter: de personene som satt med sakskunnskap, som har vært direkte deltagende aktører i avgjørelser og situasjoner og personene som hadde fagkunnskap, som enten var indirekte aktører eller kontekstinformanter (se Figur 2).



*Figur 2: Informantutvalg. Sirkelen representerer caset. Informantene med sakskunnskap befinner seg inne i sirkelen, mens de med fagkunnskap er plassert rundt sirkelen*

Et annet skille i utvalget er de informantene med sakskunnskap som kommer fra det offentlige og de private aktørene som var involvert i utbyggingen. Thagaard (2006) forteller at kvalitative studier baserer seg på strategiske utvalg, der man velger informanter som har de kvalifikasjonene eller egenskapene som er strategiske i forhold til problemstillingen. Seleksjonsmåter som sikrer et utvalg av personer som er villige til å være med i undersøkelsen, kaller Thagaard (2006) et tilgjengelighetsutvalg. I mitt tilfelle hadde jeg bare fastlagt de første informantene tidlig i prosessen. De siste fire informantene jeg intervjuet ble jeg introdusert for enten gjennom at min informasjon og forståelse om temaet for oppgaven ble større, eller gjennom snøballmetoden. Snøballmetoden, slik Thagaard beskriver, er en fremgangsmåte der tilgjengelighetsutvalget navngir andre som besitter de egenskapene eller kvalifikasjonene man ønsker skal være med i utvalget. Utfordringene her blir når man blir introdusert for personen innen samme nettverk og slik sett representerer samme holdninger, meninger, eller informasjon.

I denne oppgaven har jeg hele tiden arbeidet ut i fra det tredelte forskningsspørsmålet: *Var det økonomisk fordelaktig? Var det viktig at det har vært en offentlig utbygger? Og til*

*slutt: Var reguleringsplanen medvirkende?* Dette er veldig konkrete spørsmål hvor jeg trengte personer med førstehåndsinformasjon for best å kunne svare på. Utgangspunktet for hele oppgaven har vært et avgrenset case og veldig konkrete forhold. For å kunne svare på forskningsspørsmålene var jeg avhengig av å snakke med en avgrenset gruppe mennesker som dannet kjernen i prosjektet. Disse personene kunne i tillegg til å svare på spørsmål om selve utbyggingen, gi meg et innblikk i hvilken grad bruk av kulturminner ble holdt frem som sentralt i prosjektet. Selv om jeg følte jeg hadde fått snakket med de mest sentrale personene i selve utbyggingen, kunne jeg kanskje ha utvidet antallet informanter, ved å se mer på bakgrunnsforliggende elementer, i håp om å utvide perspektivet og finne ut noe som kanskje kunne peke på alternative vinklinger på temaet. Det kan også tenkes at jeg ikke klarte å identifisere nøkkelaktører som satt på relevant informasjon som mine informanter ikke tipset meg om, eller som ikke stod omtalt i rapporter eller dokumenter. Jeg spurte informantene mine i intervjuene om det var noen de mente jeg burde snakke med, slik at jeg kunne identifisere hvem mine informanter mente var sentrale. Flere informanter tipset meg om samme person, som også hadde avtalt intervju med.

Jeg kunne også ha intervjuet flere personer fra samme organisasjon, for å finne ut om informantene hadde sammenfallende oppfatninger eller om det var ulike syn i organisasjonen. Disse informantene kunne kanskje være friere fra den sammenslutningen aktører jeg intervjuet og ikke like låst i felles oppfatninger av opplevelser, avgjørelser eller hendelser. Problemet med dette er at de personene i organisasjonen ikke hadde hatt førstehåndskunnskap om prosjektet eller utbyggingen og jeg ville dermed stå i fare for å få informasjon som kanskje ville vært preget av ”offisielle standpunkt”, eller generell informasjon fra bedriften eller organisasjonen. Et alternativ ville vært å for eksempel intervju flere politikere fra Drammen fra ulike spekteret av det politiske miljøet, for slik å få divergerende perspektiver på kulturminnevern og byutvikling i Drammen. Jeg vurderte det slik at mer bakgrunnsinformasjon ikke ville være med på å belyse mine konkrete forskningsspørsmål og jeg måtte i så fall utvide problemstillingen min og gjøre om på forskningsopplegget, for å dekke et bredere spekter. Jeg vurderte det slik underveis, at utvalget mitt ville gi et bra utgangspunkt for å belyse de forskningsspørsmålene jeg hadde stilt. Informantene representerte de mest sentrale aktørene som hadde direkte erfaring med prosessen. Thagaard (2006) bruker begrepet meningspunkt for å beskrive et tilstrekkelig stort utvalg, der studier av flere enheter ikke gir en ytterligere forståelse av det som undersøkes.



Vurderingen av kvaliteten på dataene jeg produserte fra de informantene jeg hadde, sammen med den sentrale posisjonen til mine informanter, medførte at jeg ikke prøvde å rekruttere flere informanter.

Den første personen jeg intervjuet var en fra prosjektledelsen i Papirbreddenprosjektet. Personen var blant de mest sentrale i selve planleggings- og utbyggingsprosessen og satt på uvurderlig informasjon i forhold til bakgrunnen for de avgjørelsene som ble tatt og inngående kunnskap om de andre aktørene i prosjektet. Informanten satt både på betydelig sakskunnskap og fagkunnskap og hadde mye erfaring innenfor oppgavens emner. Jeg plasserte informanten innenfor det private i min privat/offentlig dikotomi. Personen kom fra det private næringsliv og Papirbredden som bedrift kan hevdes å være en kunnskapspark som har profitthensyn. Videre intervjuet jeg to personer fra byggherren Entra. Disse personene var også sentralt plasserte innen oppgavens tema, ikke bare som byggherre, men som deltager i planleggingen og personer som satt med betydelig kunnskaper om bransjen og forholdene i Drammen. Personene hadde både solid fagkunnskap og sakskunnskap. Informantene representerte også en av hovedaktørene i problemstillingen. Aktøren Entra, som offentlig aktør, men som skal operere etter bedriftsøkonomiske prinsipper, var sentral i problemstillingen. Jeg plasserer informantene innen det offentlige i min privat/offentlige dikotomi. Videre intervjuet jeg en person fra byplankontoret i Drammen Kommune, dels for å få viktig informasjon om arbeidet med reguleringsplanen og de administrative elementene med bakgrunnen for Papirbreddenutbyggingen, men også for å få informasjon om den lokale kulturminneforvaltningen og hvordan de så på utfordringer gjennom vern og bruk. Informanten hadde med andre ord fagkunnskap og viktig sakskunnskap. Fra arkitektene som tegnet Papirbredden, intervjuet jeg en person fra ledelsen i LPO arkitekter. LPO arkitekter satt på sentral informasjon i forhold til bruken av kulturminnene i prosjektet og hadde dermed viktig sakskunnskap. Informanten kunne også uttale seg om synet på vern og bruk problematikk på mer generelt plan. Informantens fagkunnskap fra sin erfaring fra det private næringsliv var viktig i forhold til det privates rolle i byutvikling.

Jeg intervjuet også en forsker fra Norsk Institutt for Kulturminneforskning, for å få perspektiver på bakgrunnskunnskaper og fagkunnskaper om de utfordringene som lå til grunn for utbyggingen, samt å kontrastere informasjonen jeg hadde fått fra aktørene. En forskers utgangspunkt er ofte et overordnet blikk over utfordringene og ville gi et alternativt

perspektiv på aktørene som hadde tatt en direkte del i utbyggingen. NIKU er en uavhengig forskningsinstitusjon som jeg plasserer i det private i min privat/offentlige dikotomi. Jeg intervjuet også en person fra regional kulturminneforvaltning, Buskerud Fylkeskommune, for å heve blikket og se på perspektivene fra et regionalt ståsted. Regional Kulturminneforvaltning var også en aktør i forhold til innsigelsesrett på reguleringsplanen og satt med informasjon i forhold til viktige erfaringer om faglige utfordringer både i området og i Drammen generelt. Reguleringsplaner og Papirbreddenprosjektet skulle godkjennes i bystyret og jeg vurderte det derfor som sentralt å intervju en politiker i Drammen. Byutviklingskomiteen sitter på sentral informasjon i forhold til både utbyggingen og problematikk med lignende forhold. Jeg fikk avtalt et møte med en politiker fra Høyre i byutviklingskomiteen i Drammen. Den siste personen jeg intervjuet var fra ledelsen i Fortidsminneforeningen i Buskerud. Fortidsminneforeningen er en tydelig og markert aktør i byutviklingsspørsmål som involverer kulturminner og besitter fagkunnskap om verne spørsmål, byutvikling med kulturminner som ressurs og kunnskap i forhold til bevaringer. Fortidsminneforeningen er en uavhengig organisasjon og omtales ofte som en del av det frivillige kulturminnevern. Informanten plasserte jeg som fra det private i den privat/offentlige dikotomien.

#### **4.2.2 Intervjuenes praktiske gjennomføring**

Jeg har brukt 9 informanter til oppgaven, hvor jeg holdt 8 semistrukturerte intervjuer, med et dobbeltintervju og intervjuet totalt 9 informanter. Alle informantene var positive til å stille opp til intervju og den eneste utfordringen i forhold til å avtale intervjuer var å finne ledig tid hos alle. Under gjennomføringen av intervjuene ble det brukt diktafon, for å lette arbeidet med å transkribere informasjonen. Intervjuene ble med ett unntak avholdt på informantens kontorer i Drammen eller Oslo. Det ene intervjuet ble holdt på en kafé i Oslo sentrum. Jeg vurderte tidlig å holde alle intervjuene utenfor informantenes kontor, for kanskje enklere skape en atmosfære hvor informantene kunne snakke friere og uten fare for å bli overhørt av kollegaer hvis de ville snakke om ting som kanskje gikk på tvers av offisielle holdninger innad i organisasjonen. Avveiningen mot dette, var at det ble sannsynligvis verre å rekruttere informanter, ettersom reisetiden til et slikt møte, ville, i tillegg til den timen et intervju ville ta, slik jeg vurderte det skape for mye brydderi for informantene. Slik sett så jeg det som mest hensiktsmessig å holde intervjuene på informantenes kontor, noe som ville gjøre det

lettere å si ja til å bli med.

Kvale (2002) skriver at forskningsintervjuet ikke representerer en gjensidig form for interaksjon, der begge parter er likeverdige. Snarere kan intervjusituasjonen sees på som et asymmetrisk maktforhold, der intervjueren definerer situasjonen, presenterer samtaletemaene og styrer intervjuet gjennom å stille oppfølgingsspørsmål (Kvale 2002: 74). På forhånd hadde jeg tematisk delt inn spørsmål i en intervjuguide, som ble forandret etter hvert som intervjuene ble avholdt. En del spørsmål som gikk rett på forskningsspørsmålene ble stilt til alle informantene som hadde et utgangspunkt for å kunne svare på dem. Etter de første intervjuene ble det klart at min informasjon om plansaken og verneregistreringer var mangelfull, noe som medførte at mine siste intervjuer bar preg på at jeg hadde fått ny og relevant informasjon. Intervjuene var semistrukturerte, på den måten at jeg hadde satt opp spørsmål på forhånd, men fulgte ikke intervjuguiden slavisk, slik at jeg hadde rom og tid til å følge opp utviklingen i samtalen eller nye spor som dukket opp. Hvert intervju varte fra 45-70 minutter. På det ene intervjuet møtte det to stykker, noe jeg var uforberedt på, da jeg bare hadde avtalt å møte den ene informanten. På en måte vanskeliggjorde dette intervjuet, fordi jeg hadde bare forberedt spørsmål til den ene informanten og de representerte ulik kompetanse innen organisasjonen. Samtidig medførte dette at jeg fikk plutselig en ekstra informant, som ga meg relevant informasjon og svar på mange spørsmål jeg senere fikk bruk for i oppgavearbeidet.

Dokumentanalysen var viktig i forhold til å forberede seg på intervjuene og skaffe en oversikt over hendelsesforløp og bakgrunnsstoff. Dette medførte at intervjuene kunne spisses mer på detaljer, uten å måtte bruke tid på å få forklart for eksempel Entras bedriftsstruktur og bedriftsprofil (se mer om dokumentanalysen i kapittel 4.3.1).

Før jeg startet intervjuprosessen, vurderte jeg om jeg skulle bruke diktafon eller ikke og valgte tilslutt å bruke dette. Argumentene mot å bruke diktafon, var at jeg fryktet at den skulle bli et hinder for at informantene følte at de kunne snakke ”off the record” og ikke holde tilbake sensitiv informasjon. I tillegg til at jeg avholdt intervjuene på informantenes kontor, kunne en bruk av diktafon føre med seg en følelse av å ikke kunne snakke fritt om temaer som var kontroversielle eller på tvers av hva som er de rådende diskursene i organisasjonen. Thagaard (2006) hevder at bruk av elektroniske opptaksmidler kan være med på å gi intervjuet et formelt preg. Mitt inntrykk var at de fleste informantene var komfortabel med intervjusituasjonen og bruken av diktafon. Det kan tenkes at diktafonen har medført et

stressmoment ved noen av intervjuene og slik sett påvirket informantene i forhold til hva man var komfortabel med å fortelle eller ikke. Et viktig poeng med å allikevel benytte seg av diktafon var at spørsmålene ikke var personlige, men handlet mer om informantenes organisasjon enn om personlige holdninger. I tillegg vurderte jeg det slik at tematikken ikke var kontroversiell, eller åpnet for temaer som kunne bli konfliktfylte eller få etterspill for informantene. Allikevel valgte jeg å delvis anonymisere informantene. Mitt utgangspunkt for dette var å åpne for at informantene kunne føle at de kunne snakke fritt og ikke føle seg tvunget til å følge de interne holdningene og gjengs oppfattelse innad i organisasjonene. Det dukket ikke opp situasjoner, der noen informanter ga uttrykk for at de ikke ønsket at noe skulle gjengis eller holdes ”off the record”. Ved et par anledninger ga noen informanter beskjed om at de svarte på et spørsmål på vegne av seg selv og ikke på vegne av organisasjonen de representerte.

Prinsippet om konfidensialitet innebærer at de som gjøres til gjenstand for forskning har krav på at all informasjon de gir blir behandlet konfidensielt (Thagaard 2006: 24). Organisasjonstilhørighet blir beskrevet i oppgaven og selv om informanten ikke navngis vil ikke anonymiseringen være fullstendig og sannsynligvis føre til en viss fare for gjenkjennelse av informantene. I tillegg er casets studieområde relativt lite og miljøet sannsynligvis ganske gjennomskiktig. Stillingsbeskrivelse er delvis tatt med i oppgaven. Dette er basert på en vurdering av sårbarheten til informanten og nødvendigheten for at empirien skal være troverdig. Det etiske ansvaret man har som forsker betyr at man skal i høyest mulig grad unngå at man gjennom undersøkelsen skaper negative konsekvenser for informantene (Thagaard 2006). Jeg vurderte det slik at i dette oppgavearbeidet ble behandlet temaer som i liten grad var kontroversielle. Samtidig som jeg så at svarene jeg fikk i intervjuene ikke avdekket noe som jeg vurderte kunne få følger for noen av informantene. Avgjørelsen om å gjøre informantene delvis anonyme tok jeg før jeg startet intervjuene og beskrev dette i informasjonen jeg gav informantene før intervjuene startet, der jeg også opplyste om informert samtykke.

Informert samtykke betyr at forskningsprosjekter som forutsetter aktiv deltakelse, skal vanligvis bare settes i gang etter deltakernes informerte og frie samtykke (Thagaard 2006: 23). Samtidig er det viktig å informere informantene om at de til enhver tid kan trekke seg fra prosjektet, noe som gjør det problematisk i forhold til hvor mye informasjon informantene skal kunne få på forhånd, uten å påvirke informantenes atferd, eller i forhold til

hvor mye forskeren selv vet om hvilke retning undersøkelsen kommer til å gå. Kjennetegnene ved kvalitativ forskning kan nettopp være denne fleksibiliteten, som gjør at undersøkelsen blir endret underveis i opplegget (Thagaard 2006). Alle informantene jeg intervjuet ble informert om at forskningsopplegget var godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

## **4.3 Analyse**

### **4.3.1 Dokumentanalyse**

Slik jeg nevnte innledningsvis i kapittel 4 brukte jeg datatriangulering som innsamlingsstrategi for mine data i oppgaven. Yin (2003) skriver at et funn eller en konklusjon i en case studie kan være mer overbevisende og nøyaktig, hvis det baserer seg på forskjellige informasjonskilder. Videre nevner Yin de viktigste datakildene som: dokumenter, som også kan være arkivdata, intervjuer, direkte observasjon, deltagende observasjon og fysiske artefakter eller kunstprodukter. Thagaard (2006) skriver at dokumentanalyse skiller seg fra egeninnsamlede data, ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal benytte de til. For denne oppgaven ble dokumenter og intervjuer mitt utgangspunkt for analyse. Dokumentene jeg samlet inn i forbindelse med oppgavearbeidet var sluttrapporten for Papirbreddenprosjektet, reguleringsplanen for Union Brygge, verneregistreringene "Kulturminner i og ved Elven" og "Hus i Sentrum". I tillegg har avisartikler fra Drammens Tidende, Drammen Kommunes nettsider og bystyrevedtaksrapporter, vært naturlige kilder for dokumentanalyse. Sluttrapporten for Papirbreddenprosjektet (Irgens 2008) var en viktig kilde til informasjon i starten på arbeidet med oppgaven, da den ga en tydelig introduksjon til tidslinjen for prosjektet, presenterte de viktigste aktørene i utbyggingen og satte ord på noen utfordringer prosjektet hadde hatt, som gjorde det lettere for meg å intervju informantene mine, fordi de slapp å bruke tid på å fortelle meg om hendelsesforløpet i prosjektet og jeg kunne bruke spørsmålene til å komme bak "hva som skjedde når". Schoenberger (1991) peker også viktigheten av å være forberedt og informert om organisasjonen ved et intervju, slik at informanten får et inntrykk av at spørsmålsstilleren har en forståelse av temaene som diskuteres og er mer tenkelig til å være mer åpen og detaljert og tillate spørsmålsstilleren å lede den generelle retningen i intervjuet.

Dokumentanalysen representerte første skritt i datatrianguleringen, der jeg kunne identifisere sentrale emner jeg ville spørre om, gjorde det lettere å kunne komme med kritiske spørsmål og muliggjorde en oppfølging av spørsmål underveis i intervjuene.

Byutviklingsprosjektet representerer en lang politisk prosess og mange av dokumentene fra den politiske behandlingen er tilgjengelig på Drammen Kommunes nettsider. I tillegg fikk jeg gjennom informantene tilgang til rapporter som ikke har vært offentlig tilgjengelig. I byutviklingsprosjekter der det er aktører som driver foretningsvirksomhet så blir man kanskje mer avhengig av sine informanter for opplysninger, siden mye av informasjonen aldri blir tilgjengeliggjort. Selv om for eksempel bystyrevedtak og reguleringsplaner gir noen opplysninger, representerer en reguleringsplan kun sluttproduktet bak en lang prosess og med et begrenset antall aktører som har uttalelsesrett.

Yin (2003) skriver at det er flere styrker ved å bruke dokumenter som datakilde. For det første representerer de en stabil datakilde og kan hentes frem etter behov. De fleste rapportene jeg har benyttet har jeg lastet ned fra nettsidene som pdf-filer og kunne benytte disse ved behov. For det andre er de skrevet uavhengig av casestudien og slik sett ikke ”påvirket” av den. For det tredje viser de til konkrete navn, hendelser, referanser og detaljer. For det fjerde kan dokumenter gi en bred dekning over tid og over flere hendelser og settinger. Samtidig som det kan være en styrke at dokumentene er skrevet for et formål som er uavhengig av casestudiet, så peker Yin også på viktigheten av at man ikke skal overdrive tiltroen til dokumenter, da disse er skrevet i en spesiell kontekst og med en målgruppe og et ønsket mål eller resultat.

### **4.3.2 Analyse**

Etter transkriberingen av intervjuene systematiserte jeg transkripsjonen og den ble så tematisert i forhold til de tre forskningsspørsmålene. Transkripsjonen har, sammen med dokumentanalysen, fungert som hovedkilde til analysen. Transkripsjonsnotatene ble systematisert etter temaer som var sentrale for problemstillingen. Thagaard (2006) skriver at ved å dele teksten inn i kategorier, kan man sammenstille større mengder med datamengder til oversiktlige enheter, som kan lettere muliggjøre en identifisering av sentrale temaer og mønstre. En slik kategorisering kan kalles koding og representerer i følge Thagaard en interaksjon mellom forskerens forforståelse og tendenser i datamaterialet. Hun fremhever også viktigheten av at koding ikke blir en mekanisk prosess, men at kodingen blir et verktøy

som er fleksibelt i forhold til endringer som kan dukke opp underveis, samtidig som den forskerens forståelse utvikles.

Holter (1996) påpeker at et trekk ved kvalitativ forskning er den fremtredende plassen analysen har gjennom hele forskningsprosessen og under materialoppbyggingen. Derfor kan ikke analysen sees på som noe som utarbeides i fastlagte faser, men som formes under feltarbeid, formidling og materialbehandling. Holter sier også at kvalitativ forskning preges av at de ulike fasene i forskningsprosessen henger sammen slik at det gir en helhet til prosessen. Denne oppgaven er en abduktiv tilnærming. Slik sett vil ikke min analyse være en form for grounded theory, der teorien utvikles på grunnlag av analyser fra dataene. I stedet kan det hevdes at jeg har en teorigyrt bakgrunn for å gå inn i analysen, der jeg har med perspektiver fra andre byer og hva slags kultur det er for å drive byutvikling andre steder. I tillegg har jeg en bakgrunn som kan diskuteres om kommer i kontakt med nedslagsfeltet for oppgaven. Min familie er innflyttere til Drammensregionen og min jobb-bakgrunn i Riksantikvaren. Selv om den ikke direkte er knyttet til kulturminneforvaltningspraksis, kan dette være med på å gi noen perspektiver og forforståelse inn i en analyse. Disse perspektivene er derimot ikke nok for å analysere datamaterialet, derfor fungerer teorien i kapittel 3 som en bakgrunn for analysen.

## **4.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet**

Thagaard (2006) knytter vurderinger av forskningens kvalitet til begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

### **4.4.1 Troverdighet**

Et viktig poeng i kvalitative forskning er at forskningen skal oppfattes som troverdig og at den er utført på en tillitvekkende måte. Troverdighet, sier Thagaard videre, knyttes til at det gjøres rede for hvordan dataene i undersøkelsesopplegget har blitt utviklet. Dette er belyst i kapittel 4.2 og 4.3, gjennom en utdypende beskrivelse av dokumentanalysen og intervjuenes praktiske gjennomføring samt beskrivelse av utvalget. Thagaard(2006) sier at et prinsipp i kvalitativt forskningsopplegg er at det er et uttalt og tydelig skille mellom den typen informasjon forskeren har fått under feltarbeidet og egne vurderinger av den informasjonen. I

hele oppgaven har jeg forsøkt å sørge for en god bruk av referanser og kildehenvisninger. Sitatene er også tydeliggjort. Troverdighet, i følge Thagaard, knyttes også til redegjørelsen for hva slags relasjoner informanten har til forskeren og eventuelle påvirkninger erfaringene fra feltarbeidet får for dataene. Masteroppgaven er et samarbeid med Riksantikvaren, hvor jeg har jobbet de siste to årene som prosjektkonsulent. Samarbeidet går ut på at de stiller med en biveileder til oppgaven og har bidratt med råd og veiledning underveis. I den grad det kan identifiseres en type diskurs hos Riksantikvaren, har jeg forsøkt å være bevisst på at jeg har kunnet blitt påvirket av denne i måten jeg møtte dataene i feltarbeidet, enten bevisst eller ubevisst. Riksantikvaren er åpenbart en part som representerer verneinteresser i et spekter av de interesser som er deltagende som aktører i moderne byutvikling. Ved å være bevisst på og reflektere over at jeg kan være preget av de rådende diskursene fra mitt arbeidssted, tror jeg dette kan være bevisstgjørende i forhold til de ulike syn og diskurser som finnes innenfor oppgavens tema. Jeg valgte også å informere mine informanter om at oppgaven var et samarbeid med Riksantikvaren, noe som klart kan ha vært med på å forme eller påvirke intervjuer - informantforholdet (se kapittel 4.4.2 om Bekreftbarhet for nærmere diskusjon). Thagaard (2006) forteller at den personlige kontakten som utvikles i intervjusituasjonen er et metodisk poeng og at man i en intervjusituasjon er avhengig av den tilliten og troverdigheten man oppnår under intervjuet, slik at informanten kan fortelle mer åpent om erfaringene det spørres om.

En utfordring med å intervju ledere i næringslivet kan være problemer med kontroll eller styring over intervjusituasjonen, slik Schoenberger (1991) beskriver i "The Corporate Interview". Næringslivsledere, hevdes det, er mennesker som er vant til å kontrollere situasjoner og utøve autoritet over andre. Utfordringen i slike tilfeller blir når informanten ønsker å pålegge sin egen agenda på intervjuet, eller føre intervjuet over i baner som ikke er relevant for undersøkelsen eller kanskje ikke verdt en lengre utdypning. Balansegangen i slike tilfeller må være å ikke ha et for rigid intervjuoppsett, der man låser dialogen i strenge kategorier og heller ikke ha for åpent opplegg, der informanten kan "kuppe" intervjuet til å fortelle om sin organisasjons innøvde mantra. Schoenberger (1991) viser til at et intervju preget av samarbeid og dialog som engasjerer informanten, kan være et idealmål på et intervju med en leder i næringslivet. Flere av informantene mine hadde høyere posisjoner innen næringslivet og slik sett var sannsynligvis godt trente på å styre en samtale eller et intervju inn på områder der man er i kontroll og kommer med informasjon som ikke er



kontroversiell eller kan skade bedriftens renommé. En slik styring av intervjuet kan godt ha vært subtil og uten at jeg klarte å fange dette opp. Men jeg følte hele tiden at jeg fikk gode og velbegrunnede svar på det jeg spurte om. Spesielt intervjuet med to informanter samtidig, kan være et eksempel på et ”elite intervju” slik Schoenberger beskriver. Begge hadde høyere stillinger i en eiendomsgigant og var sannsynligvis drevne på informasjonsstyring og selve intervjusettingen. Jeg merket ikke noen form for forsøk på å styre eller forme intervjuene under intervjuarbeidet.

Gjennomføringen av intervjuene gikk uten tekniske problemer. Noen av intervjuene ble gjennomført i ”fellesarealer” som kantine, eller myldrerom, med mennesker som gikk frem og tilbake forbi intervjusituasjonen. Dette kan kanskje ha vært med på å påvirke hvor fritt informanten kan ha følt at hun/han kunne svare på spørsmål, men jeg fikk ikke inntrykk av at dette medførte noen større innvirkning på svarene. Thagaard (2006) peker på at det er viktig å reflektere over om relasjonen til informanten er preget av åpenhet, eller om informanten gir begrenset og overfladisk informasjon til intervjueren. Jeg opplevde aldri at informantene gikk i forsvarsposisjon angående spørsmål eller at jeg ikke fikk utdypende svar på det jeg spurte om. Dokumentanalysen i forkant av intervjuene muliggjorde at jeg i intervjusettingen kunne gå rett på relevante spørsmål og jeg slapp derfor at noen informanter kom med overfladisk informasjon, som jeg hadde lest meg til på forhånd. Det kan hevdes at noen av aktørene jeg intervjuet befinner seg i en slags ”vernekonflikt”, der utbyggere ofte blir representert som de minst vernevillige aktørene, mens det offentlige og frivillige organisasjoner kanskje kan fremstilles som de mest vernevillige aktørene. Denne spenningen mellom vern og ikke-vern, eller en slags konflikt i utbyggingssaker, kan kanskje ha, slik Thagaard (2006) beskriver, vært erfaringer fra feltarbeidet som påvirker dataene. Det kan kanskje være lett å havne i en posisjon der vern / ikke-vern er hovedkonflikten og blir sentrum for analysen. Dette er noe jeg har prøvd å være bevisst på og i stedet heve blikket mot de samfunnsprosessene som ligger bak aktørers motivasjon, i stedet for å bli låst i en vern versus vekst dikotomi, eller en dikotomi mellom allmenne verdier versus økonomi, som kan være til hinder for en god og bred analyse.

#### **4.4.2 Bekreftbarhet**

Bekreftbarhet, knytter Thagaard (2006) til tolkningen av resultatene man samler inn i undersøkelsesopplegget og at forskeren stiller sine egne tolkninger i et kritisk lys. Videre

peker hun på viktigheten å gå igjennom sin egen analyseprosess med et kritisk blikk. Tolkningene og analyseprosessen hevdes å være preget av forskerens forkunnskaper og posisjonering i forhold til miljøet det gjøres undersøkelser i, om man har en posisjon i miljøet eller om man er en utenforstående. Thagaard skriver også at bekreftbarhet kan knyttes til muligheten andre har til å vurdere hvordan forskerens ståsted kan ha påvirket tolkningen av resultatene. Jeg har beskrevet min relasjon til Riksantikvaren og vist at det kan ha vært med på forme noen forkunnskaper som kan ha hatt betydning for analyseprosessen eller tolkningen. Når det gjelder posisjonering i forhold til miljøet som det forskes på, så kan det være slik at informantene har reagert på en spesiell måte, når de hørte om at opplegget var et samarbeid med Riksantikvaren. Enten kan informantene ha unnlatt å innta holdninger eller komme med informasjon som har gått på tvers av syn som kan hevdes å være typiske for Riksantikvaren. En annen mulighet kan være at hvis informantene har hatt en konflikthistorie med Riksantikvaren eller andre vernemyndigheter, kan de ha vært farget av dette i svarene i intervjuet og at jeg slik sett har fått et ubalansert syn fra aktørene jeg intervjuet. Min rolle som ansatt i Riksantikvaren har ikke medført at jeg har hatt kontakt med verken utbyggere, kommunal forvaltning eller vernemyndigheter, slik at jeg vil argumentere for at jeg kan delvis karakteriseres som en "utenforstående", slik Thagaard (2006) beskriver forskerens rolle. Jeg hadde heller ingen informasjon om Papirbredden eller aktørene på forhånd. Selv om min familie er innflyttere til Drammensområdet og jeg har bodd en kort periode i Drammen, vil jeg ikke si at min forkunnskap verken om området eller tematikken i oppgaven var stor på forhånd. Jeg hadde heller ingen tidligere kontakt eller relasjon med noen av informantene, privat eller gjennom arbeidet. Hun skriver videre at hvis forskeren befinner seg "inne" i miljøet det forskes på, har man et særlig godt utgangspunkt for å forså de fenomenene som undersøkes. Basert på tidligere erfaringer, kan forskeren ha et godt utgangspunkt for gjenkjennelse og påvirke tolkningen som utvikles i forhold til egne erfaringer. En annen styrke er at forskeren har et godt utgangspunkt for å forstå informantens situasjon. Thagaard nevner også at en tilknytning til miljøet som det forskes i, kan by på utfordringer i forhold til at man er så preget av sine egne erfaringer at man går glipp av nyanser i situasjonene som studeres. I mitt tilfelle vil jeg argumentere for at jeg befant meg et sted mellom utenforstående og inne i miljøet. Thagaard skriver også at verdien av egne tolkninger kan forsterkes ved å vise til svakheter ved andre alternative tolkninger og vise til

situasjoner der de generelle tendensene i datamaterialet ikke gjelder, samt man kan vise at annen forskning bekrefter deler av tolkningen.

#### 4.4.3 Overførbarhet

Overførbarhet knytter Thagaard (2006) til å utvikle en forståelse av de fenomenene som studeres, der fortolkningen gir grunnlag for overførbarhet. Tolkning som utvikles i et undersøkelsesopplegg kan også være relevant i en annen sammenheng. Slik sett blir overførbarhet en rekontekstualisering til en videre sammenheng, ved at den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt, settes inn i en videre sammenheng. På den måten kan en enkelt undersøkelse bidra til en mer generell teoretisk forståelse (Thagaard 2006 : 184). Yin (2003) hevder at det er et mål for casestudier, å utvide og generalisere eksisterende teori. Dette medfører i følge ham en form for analytisk generalisering. Kvale (2004) beskriver analytisk generalisering som en begrunnet vurdering av om funn fra et undersøkelsesopplegg kan benyttes som en rettleiding for potensielle utfall i en annen situasjon og basert på en analyse av forskjellene og likhetene mellom to situasjoner. Kvale kobler analytisk generalisering til rettspraksis, der den mest analoge foregående saken er den som har flest trekk til felles med den aktuelle saken, som skaper den mest relevante presedens. Gyldigheten generaliseringen bygger på, er avhengig av hvor relevante trekkene som sammenlignes er og dette er igjen avhengig av en dyptgripende og innholdsrik saksbeskrivelse.

Selv om den norske stat ikke driver med eiendomsutvikling, er den en betydelig byutviklingsaktør. Ofte representert gjennom ”halvoffentlige” selskaper der staten er eier, mens driften foregår etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Slik det ble beskrevet i kapittel 3.1.1 tok det offentlige på seg ansvaret for byutviklingen for å sikre allmennhetens interesser og sikre samfunnets verdier. Når deler av byutviklingen er markedsstyrt og governancestrukturer representerer byutviklingsinteressene, reiser det seg et spørsmål om hvorvidt governancestrukturer er i stand til å ta vare eller løse det som har vært statens oppgaver. Denne oppgaven vil kanskje kunne si noe om hvordan et prosjekt i grenseland mellom privat og offentlig forvalter samfunnets goder, hvem som avgjør hva disse godene er og hvordan en slik forvaltning er mulig. Gjennom å tydeliggjøre utfordringene og prosessene

i Papirbreddenprosjektet, kan dette gi et bidrag til en utvidet måte å tenke governancestrukturer på der det offentlige spiller en stor rolle i byutviklingen.

## 5. HISTORISK TILBAKEBLIKK OG NÅVÆRENDE KONTEKST

### 5.1 Byen Drammen - historisk tilbakeblikk

Drammen har det siste tiåret gjennomgått et betydelig hamskifte, både når det gjelder hvordan byen ser ut og hvordan byen omtales og blir sett på. Fra å være en by som tidligere har blitt koblet til ord som "harry" og omtalt på folkemunne som et "veikryss på E-18", vinner nå Drammen priser for god byutvikling.<sup>8</sup> Carlsson (2001) skriver at allerede fra 1500-tallet var Drammen et eksportsenter for treverksindustrien med elva som hovedåre for tømmerfløting og sagbruk. Fra 1900-tallet, skriver Carlsson, at det ble etablert cellulose- og papirfabrikker langs elva og i kjølevannet av disse dukket det opp boligområder. Drammen er i dag en by med rett over 60 000 innbyggere (pr 1. Juli 2000) og opplevde en økning på 2,4% i 2007.<sup>9</sup> I mange tilfeller blir Drammen fremstilt som en suksesshistorie på hvordan man kan endre forholdene i en by til det positive. Men omstillingsprosessen har hatt en lang vei å gå. Et av hovedmomentene som har ført til at man har lyktes kan hevdes å være at man har klart å gjøre noe med forurensningsproblemene.

Drammen hadde for få år siden betydelige miljøproblemer med både luftforurensning og forurensset vann i Drammenselva. Dette preget byen fra 1970-årene frem til slutten av 1990-årene. Carlsson (2001) skriver at det knapt ble bygget et hus langs elva fra 1945 til 1988. Europavei 134 var lagt rett over ett av byens største torg og var med på å gjøre at beboerne der følte seg innesperret av trafikk, eksos, støy og svevestøv. Trafikken var det mest dominerende i bybildet og var med på å skape en omdømmekrise for byen (Wøhni 2007). Wøhni (2007) påpeker at byens topografi sammen med trafikkbelastningen var medvirkende til å forsterke miljøproblemene. Drammen er lokalisert der en dalbunn er på sin smaleste, med bratte åser rundt byen. I dalbunnen renner Drammenselva som fungerte som

---

<sup>8</sup>

<http://www.drammen.kommune.no/buskerud/drammen/drammenk.nsf/0/F26B8FBF88C95B96C12574EC0027B1C6?OpenDocument> Hentet ut 27.03.09

<sup>9</sup>

<http://www.drammen.kommune.no/buskerud/drammen/drammenk.nsf/id/FE4E8957A8364844C12571BE004A5CFE?OpenDocument> Hentet ut 28.03.09

utslippssted for opptil 15 papirfabrikker. I tillegg gikk til tider kloakk fra opp mot 100.000 innbyggere mer eller mindre urensset ut i elva. Gjennom den trange dalbunnen ble trafikken fra Oslo mot Sørlandet og mot Kongsberg ført. Landskapsformene rundt byen er med på å skape en ekstra stor luftforurensning, da kald luft ofte legger seg som et lokk over byen, slik at utslipp fra biler og fyringsavgasser blir oppsamlet gjennom inversjon. Dette skjer spesielt på vinterstid med høytrykk. I perioder hadde Drammen den dårligste bylufta i Europa og de største miljøproblemene i Norge og Norden. Carlsson (2001) peker på at E-18 ble lagt i bru over elva, men selv om dette hjalp på trafikkgjennomstrømmingen, hjalp det lite på de lokale forurensningsproblemene. Han forteller videre at luftforurensningen fikk et spesielt varslingsystem på NRK tekst-tv, der man på vinteren kunne få oppdateringer på ”luftforurensningssituasjonen i Drammen”.

Wøhni (2007) hevder at begynnelsen på løsningene av Drammens miljøproblemer var Kloakkrammeplanen som ble vedtatt i 1986. I det året gikk 80 prosent av avløpsvannet urensset ut i Drammenselva og ut i fjorden. Arbeidet med Kloakkrammeplanen var et samarbeid mellom flere kommuner, Miljøverndepartementet og Buskerud Fylke. Ut av dette samarbeidet kom også ”Miljøpakke Drammen”. Fra oppstart i 1986 til 1995 ble det investert ca 500 millioner kroner til blant annet rensing av elva og 97 prosent av boliger og næringseiendommer ble tilknyttet renseanleggene.

Wøhni forteller videre at det ble gjort grep for å bedre luftkvaliteten i Drammen. Situasjonen var i perioder svært alvorlig. Det ble gjort to norske undersøkelser i Drammen, der man påviste sammenhengen mellom konsentrasjonen av luftforurensning, med stoffer som benzen og sykehusinnleggelser. De viste også at episoder med høy grad av luftforurensning kunne øke varigheten, hyppigheten og alvorlighetsgraden av luftveisinfeksjoner (Ofte dal 2003). Det negative bildet av Drammen ble også styrket av en oppfatning av høy kriminalitet i Drammen og Carlsson (2001) peker på effekten av Bandidos-bomben i 1997, som krevde ett menneskeliv.<sup>10</sup> Carlsson skriver videre at Drammen på mange måter ble et nasjonalt referansepunkt for det som var ”Harry” i Norge; med andre ord et ganske utfordrende utgangspunkt for å drive byutvikling og lokke til seg aktører og tilflyttere. De fysiske tiltakene muliggjorde på mange måter transformasjonen som Drammen gjennomgikk, mens de prinsipielle grunnlagene for tankene bak endringene som

---

<sup>10</sup> <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article330889.ece> Hentet ut 27.03.09

skulle komme, plasserer Wøhni (2007) i idékonkurransen "Drømmen om Drammen" fra 1989. Denne konkurransen omtaler Wøhni som det første større grepet for å konkretisere hvilke visjoner og ideer som byen ønsket å bruke for å skape en god byutvikling, sammen med erkjennelsen av at en slik byutvikling måtte skje.

## 5.2 Dagens byutvikling i Drammen

For å forstå hvordan Drammens "snuoperasjon" har blitt muliggjort, er det hensiktsmessig å se på snuoperasjonen som bestående av to prosesser. 1) Miljøforbedringer, inkludert rensingen av elva og endringene i den trafikale infrastrukturen og 2) Omdømmeprojektet. Det kan hevdes at omdømmeprojektet ble muliggjort som en følge av at de miljømessige forholdene tillot at man rettet oppmerksomheten inn mot elva igjen og at mye av trafikken som belastet Drammen tidligere, ble ført over byen i bru eller i tunnel. Kloakkrammeplanen medførte etter hvert at tomtene ned mot elva ble attraktive, vannet fikk badekvalitet og ble en av Norges bedre lakseelver.<sup>11</sup> Trafikken ble ledet utenom sentrum, på motorveibrua eller i tunnel og sentrumsområdene ble attraktive boligområder. Dette medførte at omdømmeprojektet kunne "selge" Drammen ved å vise til de positive endringene som hadde skjedd i byen; som en bystrand, badekvalitet i elva, attraktive boligområder og markedsføre byen med tanke på å øke antall innflyttere.

Det offentlige har hatt en nøkkelrolle i transformasjonsprosessene i Drammen. Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet har begge vært deltagende aktører, sammen med Statens vegvesen. Miljøverndepartementets satsing på Kloakkrammeplanen og Miljøpakke Drammen var et samarbeid mellom Buskerud Fylke og flere kommuner. Sammen representerte dette en investering på ca 500 millioner kroner fra 1986 til 1995 (Wøhni 2007). Statens vegvesen har brukt 37 millioner kroner på å skifte brusøyelene under motorveibrua i Drammen og Bruparken som er anlagt under brua er tildelt prisen som Norges beste uterom to ganger.<sup>12</sup> "Veipakke Drammen" har, etter noen revideringer på blant annet Drammens rolle i selvfinansiering siden den ble vedtatt i 1991, medført investeringer i trafikal infrastruktur på nærmere 2,5 milliarder (1992-kroner): nye hovedveier for

---

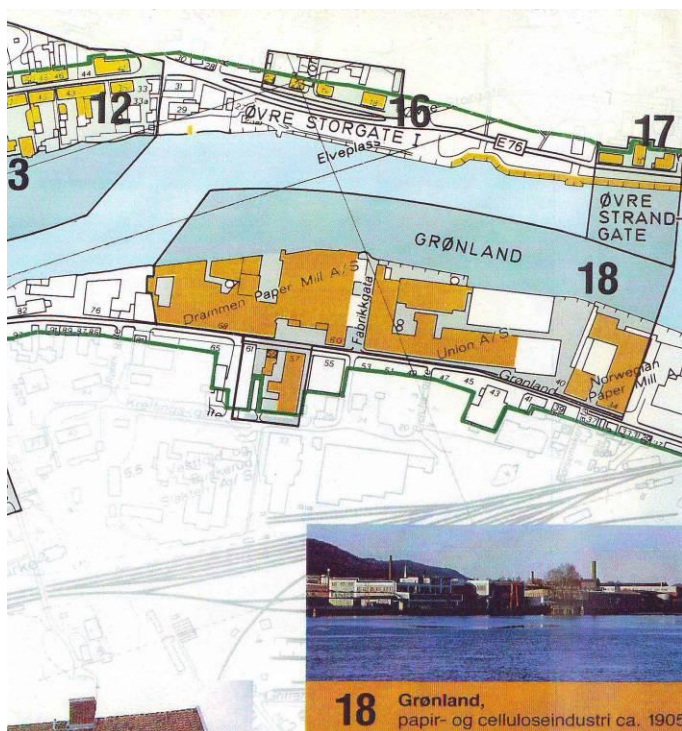
<sup>11</sup> <http://dt.no/article/20080427/NYHET/535290019> Hentet 27.03.09

<sup>12</sup> <http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11192518> Hentet ut 28.03.09

gjennomgangstrafikk, tunnel, utbygging av en sentrumsring og miljøtiltak (Wøhni 2007). Dette kan hevdes å være et kritisk og sentralt element som muliggjorde å gjøre sentrale byområder attraktive for rekreasjon og boliger. På mange måter kan det offentlige, representert ved Statens vegvesen, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet, hevdes å være byutviklingsaktører i Drammen og har bidratt med både penger og utførelse av prosjekter som har hatt store konsekvenser for hvordan Drammen har blitt seende ut, hvilke endringer som har kommet og hvordan Drammen videre kunne begynne imagebyggingen og omdømmeprosjektet.

Men med Drammens ”snuoperasjon” kommer også et økende press på eksisterende bygningsmasse. Med byutvikling kommer også ønsket om flere sentrumsnære boliger, høyere tetthet og flere etasjer. Dette kan medføre utfordringer for eller press på kulturminner i de tilfeller der det ligger eksisterende bygninger på eller ved utbyggingsområdet. Industrien langs elva ble lagt ned eller flyttet vekk og av de gamle fabrikkbygningene som stod på attraktive tomter langs elva, er det kun rester igjen. Selv om flere av disse hadde en registrert vernestatus.

### 5.3 Kulturminneregistrering



Figur 3: Illustrasjon fra  
"Kulturminner i og ved elven" fra  
1989



Drammen har en solid dokumentasjon og registrering av sine kulturminner i Sentrum, men uten at disse registreringene som regel har medført noe bindende vern i reguleringsplaner eller kommuneplaner.

Slik det er beskrevet i kapittel 3.3.2 kan man regulere til bindende vern i reguleringsplaner ved å regulere til spesialområde bevaring. Fredning etter kulturminneloven kan benyttes i de tilfeller man ønsker å sikre kulturminner av nasjonal verdi. I området for reguleringsplanen var det ingen slike registrerte objekter. Objekter eller områder som er av regional eller lokal interesse, åpnes for å sikres vern gjennom å regulere til spesialområde bevaring, i henhold til plan og bygningsloven, eller båndlegging i kommuneplanen.<sup>13</sup>

Med relevans til denne oppgaven finnes kulturminneregistreringen ”Kulturminner i og ved elven”, fra 1989. Dette var et forslag til prioritering kulturminner med beskrivelser, i forbindelse med Kommunedelplan Drammenselva under Miljøpakke Drammen, utført av Eli-Sofie Thorne og Jo. Sellæg for Fylkesmannen i Buskerud (Fylkesmannen i Buskerud 1989). I denne rapporten blir blant annet den store fabrikkhallen som stod der nybygget på Papirbredden i dag står, beskrevet som verneverdig. Store deler av fabrikkbygningene på Grønland omtales også som verneverdige. I rapporten står det:

”De store bygningsvolumene og en dominerende beliggenhet gir den også en visuell betydning for Drammens bybilde. Ny bruk av denne bebyggelsen må tilpasses hensynet til Grønland som kulturminne og det kan best skje ved regulering til spesialområde” (Fylkesmannen i Buskerud 1989).

---

<sup>13</sup> <http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Lovverk/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=2993> Hentet ut 19.02.09

Neste kulturminneregistrering kom i 1993, også utført av Jo. Sellæg. Denne rapporten

### 5.0 Grønland

- papirfabrikker, bebyggelse 1905-1950

Frem til for 100 år siden var Grønland et sumpe område med ubetydelig bebyggelse (bortsett fra teaterhuset, som lå her mellom 1808 og 1836). Ljvebredden ble brukt til lagring av trelast, mens resten av området var landbruksareal under Smithestrom. Veien ble gjort kjørbare omkring 1840. Den første industrien ble etablert på Grønland i 1898. Fra 1905-08 ble det reist tre store papirfabrikker som derved la beslag på det meste av arealet langs seter elven. Industribyggingen ble fullført i 1930-årene.

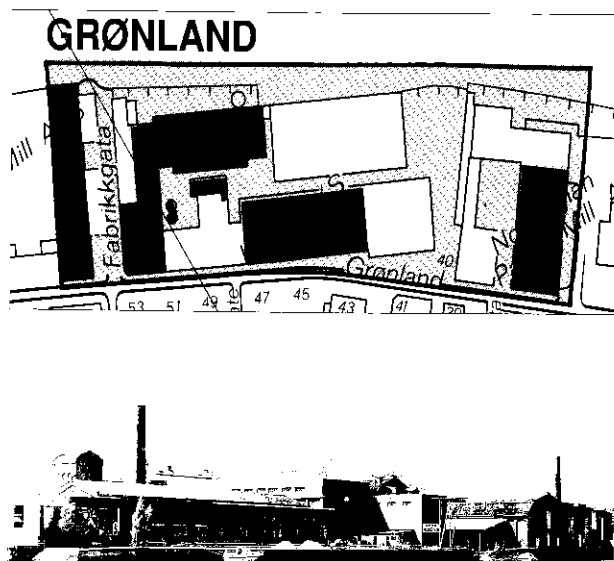
#### Bygninger

Industriens hus ble bygget av teglstein, pusset eller upusset. Utformingen er typisk for fabrikkbygninger, og en rekke arkitektoniske detaljer hever bebyggelsens estetiske verdi. Utover i

1920- og 1930-årene ble det bygget flere tilbygg og nye industriarealer som viser papirindustriens ekspansjon og fornyelse i denne perioden.

#### Bevaring

Papirindustrien er siste ledd i en mange hundre år gammel treforedlingstradisjon. Trestokken skapte byen og var det viktigste livsgrunnlaget frem mot midten av vårt århundre. Tusenvis av drammensere var knyttet til treforedlingsindustrien. De store bygningsvolumene og en dominerende beliggenhet gir den også en visuell betydning for Drammens bybilde. Ny bruk av denne bebyggelsen må tilpasses hensynet til Grønland som kulturminne, og det kan best skje ved regulering til spesialområde.



Figur 4: Illustrasjon fra Hus i Sentrum 1993

med tittelen "Hus i Sentrum" (Drammen Kommune 1993) skulle samle de ulike oversiktene over verneverdige kulturminner i Drammen. Registreringens formål blir beskrevet som å samle inn informasjon for å kunne vurdere og foreta en "fornuftig og representativ" utvelgelse av kulturminner til en kommunal bevaringsliste. Områdeoversikten på Grønland viser at blant annet den gamle fabrikkhallen står markert som bevaringsverdig. Teksten i beskrivelsen er identisk med den fra 1989, mens kartet viser en generell reduksjon i antall bygg som er bevaringsverdige. I intervjuet med informanten fra byplankontoret, blir det sagt at antakeligvis har det blitt revet noe i løpet av tiden. De to sedimenteringstankene er derimot tatt med som bevaringsverdige i "Hus i Sentrum" registreringen og er farget på illustreringen (se figur 3).

Neste registrering kom som en oppdatering av "Hus i Sentrum" rapporten, med Sentrumsplanen i 2006. Sentrumsplanen 2006 var en kommunedelplan, som for første gang

skulle gi et sammenhengende plangrunnlag for sentrumsområdene i Drammen. Som arealplan skulle den beskrive utviklingen politikere og administrasjon i Drammen ønsket for sentrumsbebyggelse og infrastruktur, samt gi rammer for byutviklingen. Når det gjelder kulturminner, ble det laget en verneplan som en egen del av Sentrumsplanen. Kulturminneregistreringen ble oppdatert og nye bevaringsområder ble foreslått.

I sentrumsplanen står det at registreringen er diskutert med BFK – kulturavdelingen og at det er samstemmighet mellom fylkeskommunen og kommunens syn på vernekriterier og vernekategorier som er satt på objektene. Bortsett fra fredede objekter deles bygninger inn i følgende verneklasser:

- A Svært høy verneverdi: Kulturminner og objekter som er viktige i et lokalt og regionalt perspektiv. Gruppen omfatter de viktigste kulturminnene i kommunen, bygg eller anlegg som er verneobjekter som dokumenterer kommunens historiske identitet og utvikling. Populært omtalt som ”De 100 umistelige”.
- B Høy verneverdi: Kulturminner som er viktige for lokal identitet og som har en egenverdi uavhengig av plassering og miljø.
- C Middels verneverdi: Kulturminner som hver for seg ikke er spesielt interessante eller verdifulle, men som er viktige for helheten i verneverdig miljø selv om de er ombygde. Gruppen omfatter også bygninger som er tilbakeført til opprinnelig eller tidligere utseende, men hvor fasaden er totalt fornyet. Enkelte monumentalbygg fra de første to tiår etter krigen er også tatt med her.

(Drammen Kommune 2006)

## 5.4 Papirbredden som byutviklingsprosjekt

Papirbreddenprosjektet og planene om et nytt høgskolesenter, tok form med et bystyrevedtak i 2001. Der ble det bestemt at planene om å bygge en helt ny bydel på Grønlandsområdet, som ble hetende ”Union Brygge”, også skulle innebære flyttingen av høyskolesenteret fra Bragernes.<sup>14</sup> Det man så for seg som en kunnskapspark var da tiltenkt en annen utforming

---

<sup>14</sup> <http://dt.no/article/20011129/NAERINGSLIV/111290123> Hentet ut 24.02.09

enn slik den fremstår i dag. Planene ble ikke realisert og ble liggende mens forhandlingene om finansiering og hvor stor rolle kommunen skulle ha i finansieringen, gikk frem og tilbake mellom de ulike aktørene som var med i planleggingen (Wøhni 2007). Premissene for flyttingen av høyskolesenteret ble også endret i det den varslede ekspansjonen av sykehuset ikke lenger gjorde det nødvendig for det eksisterende høyskolesenteret å flytte.<sup>15</sup> Men bystyrevedtaket resulterte i reguleringsplanen for Union Brygge fra 2002. Der omtales området som en ny og moderne bydel i Drammen.

## **5.5 Reguleringsplanen fra 2002 for Union Brygge**

Union Eiendomsutviklings planforslag for Union Brygge ble vedtatt i 29. oktober 2002. Reguleringsplanen beskriver en omfattende omformingsprosess på Union Brygge, der tradisjonell industri skulle erstattes av annen næring og nevner satsingsområder som kultur, undervisning og boliger. Det fremheves også viktigheten av å skape grobunn for utvikling av kompetansemiljøer og næringsvirksomheter (Drammen Kommune 2002).

Kommentarene i reguleringsplanen, beskriver planen som ”svært åpen av karakter” og legger kun rammer for det maksimale byggingen som tillates. Fylkeskulturmyndighetenes uttalelse til reguleringsplanen var at alle bygningene som foreslås vernes i ”Hus i Sentrum” registreringen burde beholdes. Fylkeskulturmyndighetene var positive til at deler av industriarkitekturen ble bevart, noe som kunne være med på å sikre en tilknytting til fortiden og gi området identitet. Men de vurderte omfanget av det som ble foreslått bevart for å være langt mindre enn ønsket fra kulturminnemyndighetene (Drammen Kommune 2002).

Administrasjonen i Drammen Kommune svarte at de ville gå inn for utbyggeres forslag og aksepterte at det ville bli en ny bydel med et moderne uttrykk, med de funksjonene som det tilsa. Noen få enkeltbygg skulle imidlertid bevares (Drammen Kommune 2002). Selv om de registrerte kulturminnene fra Kommunedelplan Drammenselva og Hus i Sentrum hadde vernestatus, ble bare noen enkeltbygg regulert til spesialområde bevaring. Relatert til Papirbreddenprosjektet var disse: Hollenderiet, Fyrhuset og to sedimenteringstanker.

---

<sup>15</sup> <http://dt.no/article/20030121/NYHET/101210110> Hentet ut 24.02.09

Med hjemmel i Plan og Bygningslovens § 12-2, har fylkeskommuner en veiledningsfunksjon til blant annet kommuneplaner og reguleringsplaner i henhold til Plan og Bygningslovens § 27-1 nr. 2 oversendes slike planer fylkeskommunen for uttalelse.<sup>16</sup> Den planfaglige veiledningsfunksjonen ved kulturminnevern fra Buskerud fylkeskommune, kommer i dette tilfellet som uttalelser til reguleringsplanen. Buskerud fylkeskommunes uttalelser til reguleringsplanen var på 13 punkter, der jeg gjengir noen (kommunens svar i parentes):

- ”Planen vil ikke være et godt beslutningsgrunnlag for beslutningstakerne i Drammen.

(Planen gir ønsket åpenhet. Etterfølgende bebyggelsesplaner/kvartalsplaner sikrer utforming ytterligere.)

- Grønland bør reguleres til spesialområde, som anbefalt i ”Kommunedelplan for Drammenselva”.

(Ikke enig. Grønland forutsettes utviklet til en moderne bydel fra vår tid, med noen av de gamle signalbyggene bevart.)

- Det virker ikke som det er seriøst vurdert i hvilken grad eksisterende bebyggelse kan gi grunnlag for utnyttelse i dag.

(De eksisterende bygningene som beholdes i stor grad utnyttes til kultur og sosial aktivitet)

- En radikal heving av gesimshøyder vil bli et så betydelig inngrep i Drammens bybilde at identitet og en vesentlig del av byens historie vil gå tapt

(En vesentlig del vil gå tapt og en vesentlig del vil oppstå.)

- De få bygningsrestene som utbygger har foreslått til bevaring er langt under det som skal til for å bevare det visuelle inntrykk av 1900-tallets industribebyggelse.

(Det er ikke ønsket å gi inntrykk av en gammel industribebyggelse, men av en moderne komplett bydel, med boliger, arbeidsplasser, skole og sosiale treffpunkter, og med ”spor” av den eldre bebyggelse.

- Utbygger bør pålegges å utrede hvordan eksisterende bygningsvolumer kan tilpasses.

(Anses ikke nødvendig. De eldre bygg som bevares er allerede i bruk til kulturformål.)” (Drammen Kommune 2002).

Avstanden mellom kommunen og Fylkeskommunen, som Fylkeskommunens uttalelser vitner om, er interessant fordi den kan si noe om Drammen Kommunes kontakt med

---

<sup>16</sup> [http://www.bfk.no/modules/R\\_article.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=2058&Category.ID=1264](http://www.bfk.no/modules/R_article.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=2058&Category.ID=1264) Hentet ut 02.04.09

utbygger og hva slags syn man har på gjenbruk av kulturminner og hvordan en bevaring lar seg gjøre. Uttalelsen fra fylkeskommunen om at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har utredet gjenbruk av eksisterende bygningsmasse som en mulighet, forteller noe om forskjellige syn på bruk av kulturminner som ressurs i slike prosjekter. Samtidig kan avstanden også speile informasjonen kommunen sitter på i forhold til forslagsstiler eller utbyggere, om hvorvidt et gjenbruk lar seg gjøre og kommunen slik sett sikrer en realiserbar og varig bevaring gjennom bruk. Utbyggers egne vurderinger av bruk av kulturminner blir tatt opp senere i dette kapittelet.

Det kan virke som om kommunen ikke ønsker at området skal bære større preg av forhistorien, men heller ta med seg, slik reguleringsplanen sier, noen ”spor” av gammel industriaktivitet. Det er ikke denne oppgavens formål å vurdere områdets kvaliteter, men en aktør velger å benytte seg av industrisymbolikken når positive trekk ved Union Brygge området skal beskrives. I prospektet til leilighetene Selvaag selger, omtaler de området slik:

”Papirfabrikker som tidligere dominerte området, er nå et vitalt og urbant mangfold av boliger, kultursenter, små torg, restauranter, forretnings- og næringsvirksomhet, puber og kafeer. Til tross for urbanisering og modernisering, er det tatt hensyn til historien. Kulturhallene med Union Scene er fullstendig renovert. Union Brygge er en blanding av nytt og gammelt. Dette gjør at området både er spennende og iøynefallende, og sørger for at man ikke glemmer papirfabrikken og Drammens historie.”<sup>17</sup>

Industrihistorien blir her viktig som et ledd i markedsføringen av området og for å fremheve noen kvaliteter de ønsker å kommunisere til potensielle kjøpere. Setningen ”...sørger for at man ikke glemmer papirfabrikken og Drammens historie” vitner om et forsøk på å fremstå som en aktør som er opptatt av allmennhetens interesse og bringer assosiasjoner til kulturminnevern. Det kan også være slik at man ønsker at disse sporene av industriaktivitet ikke blir for dominerende, slik at det blir vanskeligere å bli kvitt stigmaet fra det ”gamle Drammen”. Industriområdene kan kanskje hevdes å representere en del av Drammen som kjennetegner en periode man vil vekk fra og slik sett vanskeligere å selge. Røes (2002) artikkel om Nydalen i Oslo beskriver bedriften Avantors jobbing med imagebygging i Nydalen, der de gjennom å utvikle merkevaren Nydalen, ønsker å kommunisere området som et møtested mellom nyskapning, kunnskap og Forskning og Utvikling. Røe skriver at det kan hende at den gamle produksjonsindustrielle estetikken fortsatt preger folks oppfattelse av

---

<sup>17</sup> <http://prosjekter.selvaagpluss.no/UnionBrygge/Om/Sider/omradet.aspx> Hentet ut 25.02.09

området. Nydalen, hevdes det, blir fortsatt betraktet som et nærings- og industriområde som signaliserer lav sosial status. Det kan tenkes at utbyggerne på Papirbredden og/eller kommunen, så en mulig fallgrube hvis den industrielle estetikken ble for dominerende i området. Bruken av bevaring i å fremme byvekst, slik Zukin (1995) omtaler, kan være et eksempel på hvordan Drammens ønsker å presentere et nytt bilde av byen. Dette bildet kan, som Zukin hevder, være en verdiladet fremstilling som fremhever det man ønsker og ikke nødvendigvis gjengi et "ekte" byrom. Drammens bruk av symboltunge elementer kan være et eksempel på et forsøk på gjenskapelse eller nyskapelse av utvalgte deler av en versjon av byen. En slik redigering av forhistorien kan gjøre området mer salgbart og interessant for potensielle kundegrupper.

Utfordringene i forhold til gjenbruk av industrielle kulturminner ble beskrevet i kapittel 3.3 og 3.3.2, der jeg viste til Larkham (1996) og NIKU (2007), som vektlegger at gjenstående bygninger som for eksempel industrielle kulturminner nå står uten bruk, fordi de ble bygget for å dekke et behov som ikke lenger eksisterer. I mitt intervju med informanten fra Byplankontoret, hevdes det at for eksempel fabrikkbygningen på Papirbreddentomten, som ble fremhevet med verneverdi på registreringen fra 1989 og 1993, men ikke regulert til bevaring i reguleringsplanen fra 2002, ikke representerte noe god bruksverdi og hadde relativt lav utnyttelse. Informanten vurderer det slik at man ikke ville fått til dagens høghskolebygg, dersom fabrikk hadde blitt stående. Fabrikkbygningen var i følge informanten fra LPO arkitekter revet før de var inne i prosjektet, så de forholdt seg aldri til eventuelle muligheter dette ville ha medført.

Informanten fra byplankontoret oppsummerer sitt syn på utfordringene om gjenbruk av industrielle kulturminner i byutviklingssammenheng med å hevde at hovedutfordringen i samarbeidet mellom lokal kulturminnevern og byutvikling i transformasjonsområder, er grunneiernes ønske og behov for å få høyest mulig utnyttelse pr kvadratmeter. Dette omtaler informanten som en slags evig kamp, samtidig som informanten hevder at den eneste måten å få til et varig vern av en bygning på, er å sette den i en eller annen bruk som vil fungere, slik at den ikke blir stående som et tomt skall. Informanten sier at utbyggerne har et behov for at det skal kunne være økonomisk gunstig, for at bevaringen skal kunne skje.

Et annet eksempel på dette er når informanten forteller om en mulig riving av Brodals Gummivarefabrikk på Union Brygge området. I følge informanten representerer denne modernistiske funkisbygningen fra 1930-tallet en komplettering av bildet av Drammens

industriarkitektur. Informanten forteller også at det hadde vært et stort tap hvis denne hadde gått tapt, selv om den ikke er regulert til bevaring på reguleringsplanen fra 2002. Bygget er for øvrig registrert med verneklasse B – ”Høy verneverdi” i Drammen Kommunes registreringer. Samtidig har Union Eiendomsutvikling, som eier tomten, uttalt at de er under press for å lage flere grøntområder og lekeplasser for boligene på området. I følge informanten fra byplankontoret er det kvartalene ”7, 8 og 12” på reguleringsplanen (se vedlegg 2), som det kan lages slike grøntarealer og lekeplasser på. Brodals Gummivarefabrikk står på kvartal 8 og er dermed utsatt for press og i ytterste konsekvens trues bygningen av riving, slik at Union Eiendomsutvikling oppfyller kravene om grøntarealer og lekeplasser for området.

Det kan se ut som om det er en avstand mellom det som i følge administrasjonen ønskes bevart av kommunen, som for eksempel Brodals Gummivarefabrikk og hva som faktisk er regulert til spesialområde bevaring på reguleringsplanen. Dersom objekter representerer et ”stort tap” hvis de går tapt, kan man kanskje spørre seg om hvorfor ikke slike kulturminner er regulert til spesialområde bevaring. En mulig forklaring er at kommunen anser at en registrering til en vernekategori som ”B – Høy verneverdi” innebærer et godt nok vern og derfor ikke føler de trenger å regulere til spesialområde bevaring. Vernekategoriene medfører som sagt ikke bindende vern eller krav om bevaring men kun som ”båndlegging” for kommunen. Man kan derfor stille spørsmålsteget ved om båndlegging gjennom vernekategorier og registrering medfører et godt nok vern, når man ser at verneverdige objekter blir utsatt for press og trues med riving, slik som i dette tilfellet. Informanten fra Buskerud Fylkeskommune fremhever at verneregistreringene gjennomført i Drammen har hatt en verdi men hadde helst sett at registreringene ble vedtatt tidligere, selv om informanten presiserer at dette ikke nødvendigvis betyr at de blir bevart.

”Det er flere prosjekter nå hvor det er snakk om å rive hus med både høy og middels verneverdi” (Intervju 08.12.08).

Informanten fra NIKU og informanten fra Fortidsminneforeningen er på sin side mer skeptiske til verdiene registreringene og listeføringene til Drammen Kommune har i praksis. Begge informantene viser til en rekke vernekonflikter der verneverdige objekter blir foreslått



eller har blitt revet.<sup>18</sup> Forskeren fra NIKU spør seg om hva det er som skal gi føringer for konkret handling i disse sakene. I utgangspunktet blir objektene registrert og vurdert etter vernekriterier og informanten diskuterer hvorvidt denne vurderingen i det hele tatt har noen verdi, så lenge prosjektet river objektet allikevel.

”Hva slags status har gode intensjoner om vern hvis det ikke har noen formell status og ikke tas hensyn til av utbygger”(Intervju 03.12.08).

Disse kategoriene åpner i stor grad opp for en fortolkning, der aktørene selv definerer hva som menes med høy og middels verneverdi. Vernekategori A blir populært kalt ”de hundre umistelige” og kommuniserer da at disse kan ikke under noen omstendighet kan mistes. Kategoriene ”Høy” og ”Middels” verneverdi, kan imidlertid hevdes å åpne for en forhandlingssituasjon om en bevaring virkelig er nødvendig. Samtidig så illustrerer kulturminneregistreringen og vernekategorier og hvordan disse blir valgt bevart eller ikke bevart, at det er et politisk valg. Slik sett må noen hensyn og interesser veies opp mot hverandre. En politisk godkjent rivesøknad vil på mange måter kunne representere de valg man må ta i en demokratisk prosess. En av interessene som bevaring på veies opp mot kan være krav om andre funksjoner i området som for eksempel grøntområder.

Paradokset oppstår når man ønsker å lage grøntområder og lekeplasser, som skal være for allmennhetens beste, mens man påstår at kulturminner står i veien for dette. Dette kan nevnes som et eksempel på det Larkham (1996) beskriver som foreldethet. Bygningen har ikke lenger den funksjonen den var tiltenkt og funksjonskravene til området endres. Selv om Union Eiendomsutvikling fritt kunne disponert utformingen av tomtene annerledes tidligere, står det igjen to hensyn mot hverandre og begge kan hevdes å være til allmennhetens interesse. Vern av et kulturminne som har blitt registrert med høy verneverdi, må i dette tilfellet veies opp mot konstruksjonen av grøntområder og lekeplasser, som kanskje vil tilføre beboerne i området et bedre offentlig rom og heve området attraktivitet, standard og oppvekstvilkår og bidra til byens utvikling.

---

<sup>18</sup> <http://dt.no/article/20090123/NYHET/404063876> Hentet ut 11.03.09 og <http://dt.no/apps/pbcs.dll/artikkel?AID=/20040716/NYHET/107160164> Hentet ut 11.03.09

## 5.6 Nytt prosjekt og "Drammensmodellen"

I sluttrapporten til Papirbreddenprosjektet (Irgens 2008) forteller Høgskolerektor Kristin Ørmen Johnsen i Høgskolen i Buskerud, at man etter hvert beveget seg vekk fra de opprinnelige ideene de hadde over høgskolesenteret og hevet blikket utover de opprinnelige høyskoleplanene og i stedet fokuserte man på det antatte behovet for mer kunnskapsbasert innovasjon. Kunnskapsparkens fysiske plassering i Union Brygge-området og størrelsen på bygget ble også endret.

Informanten fra prosjektledelsen forteller at samtidig som forprosjektet til Papirbredden var i gang, hadde kommunen en parallell prosess gående der de vurderte flytting av folkebiblioteket. Etter hvert som ideen om høgskolesenteret vokste og man så for seg en kunnskapspark, klarte man til slutt å få med seg folkebiblioteket, noe som i følge Informanten fra prosjektledelsen medførte at hele prosjektet ble endret.

"...i løpet av sommeren 2004 så kom liksom hele folkebiblioteket inn i prosjektet. Så det betydde jo utrolig mye. Fordi da ble plutselig dette et helt annet prosjekt. Og et bibliotek er noe av det mest åpne som finnes. Nesten sånn siste skanse i en verden som er stadig mer lukket og kommersiell. De kom i august og i desember var konkurranseprogrammet klart og i januar var bygget tegnet" (Intervju 05.11.09).

Forprosjektets rapport ble lagt frem i april 2004 og en regional partnerskaps avtale mellom Høgskolen i Buskerud, BI Drammen, Rådet for Drammensregionen, Buskerud Fylkeskommune og Drammen kommune.

"Dette her var et regionalt utviklingsprosjekt, det var definert som det. Finansiert av regionale utviklingsmidler. Som et slags brett anlagt spleiselag og spleiseprojekt. Med veldig mange aktører på egentlig alle nivåer. Strategisk nivå, altså toppledere fra kommune, fylkeskommune, høgskole, NHO, næringsledere. Og på mer operativt nivå... altså folk som jobber faglig. For eksempel på biblioteket, på skole eller med kultur..." (Intervju 05.11.09).

I følge informanten fra prosjektledelsen var det overordnet viktig for prosjektet, å redusere risiko, spesielt siden prosjektet var så omfattende og tiden de hadde til rådighet var så knapp. En måte å gjøre dette på, var å invitere inn i prosjektet det man så på som de mest profesjonelle aktørene.

"Drammen valgte Entra fordi de var store, hadde kapital, kompetanse og nettverk. En partner man vet har muskler" (Intervju 5.11.2008).

Informanten fra prosjektledelsen uttaler også på at siden Entra har erfaring med å bygge museer, bibliotek og høyskoler, så ”har de en større forståelse av hva et samfunn dreier seg om, mens mange private eiendomsaktører synes å være mer fokusert på å ”pushe et eller annet produkt” (Intervju 5.11.2008).

I sluttrapporten for Papirbreddenprosjektet hevdes det at Entra ofte har benyttet seg av samarbeidsentreprise som byggeform (Irgens 2008). Dette innebærer at entreprenøren og byggherren i fellesskap utarbeider prosjektets rammer. Slik sett deles også risikoen dersom kostnadene blir høyere enn forventet. Dette innebærer at tilliten mellom byggherre og entreprenør må være tilstede og regnskapene åpne. Dette skapte, i følge Irgens (2008), et eierforhold til prosjektet hos alle som var med. I følge informanten fra prosjektledelsen er dette også en måte å redusere risiko på. Informanten fra prosjektledelsen forklarer videre at samarbeidsentreprise var en måte å slippe å måtte bruke tid på konflikter med advokater. Dette ble muliggjort gjennom kjennskap til partnerne på forhånd. Informanten forteller videre at samarbeidsentreprisen muliggjorde å kjøre parallelle prosesser samtidig, i stedet for en tradisjonell byggeprosess der man bygger alt etter hverandre. Videre forteller informanten fra prosjektledelsen i Papirbreddenprosjektet, at partene ble enige om å kunne realisere prosjektet for NOK 20.000 pr m<sup>2</sup>. Ble utgiftene høyere skulle man dele på disse og hvis det ble rimeligere delte man på det også. Slik sett reduserte man, i følge informanten, risikoen for konflikter om tilleggsarbeide. Informanten fra prosjektledelsen hevder også at den overordnede partnerskapsavtalen var med på å redusere risikoen. Alle de regionale aktørene ble da bundet sammen, slik at man sikret seg legitimitet fra politisk ledelse. En annen måte å forstå dette på kan være å se på legitimitet fra politisk ledelse som en måte å låse politisk ledelse til partnerskapets forståelse av planleggingsprosjektet. I tillegg nevnes partnerskapsavtalen mellom Drammen Kommune og Entra, som medførte dannelsen av et eget eiendomsselskap, Papirbredden Eiendom. Informanten fra prosjektledelsen sier:

”...vi lagde en konstruksjon, et slags skjebnefellesskap” (Intervju 05.11.08).

Sluttrapporten for Papirbreddenutbyggingen nevner 11 aktører i Papirbreddenprosjektet: LO Buskerud, NHO Buskerud, Høgskolen i Buskerud, Drammens Næringslivsforening, BI Drammen, Studentsamskipnaden i Buskerud, Entra Eiendom AS, Drammen Kommune, insam AS og Rådet for Drammensregionen og Buskerud Fylkeskommune (Irgens 2008).

Lederen i Entra fremhever samarbeidsprinsippet ved utbyggingen og omtaler

samarbeidet som ”Drammensmodellen”. Informanten peker på viktigheten av en sammensatt gruppe med aktører, både fra det private og det offentlige, der alle ønsket det samme. Videre hevdes det at det var viktig at engasjementet startet fra kommunen, at det hadde en rot både i det politiske og administrative. Lederen forteller også at synet på Entra som aktør var aldri som en utbygger som kom for å tilby noe, som man skulle diskutere og eventuelt akseptere, men som en partner, som man samarbeider med og sammen finner ut av spørsmål - som for eksempel avkastning.

LPO nevner også den spesielle samarbeidsmodellen. Informanten fra LPO forteller at dette var det første prosjektet de hadde som var en ekte samarbeidsmodell. Informanten peker også på følelsen av en felles driv og synet på et felles mål.

”....Det vi som oftest opplever, er at man sitter på hver sin side av bordet og argumenterer for sine holdninger, entreprenøren med økonomi og vi med kvalitet. Men her var det felles diskusjon. Vi bruker dette prosjektet som eksempel, på å få andre inn i samme type modell” (Intervju 11.11.08).

## 5.7 Papirbredden åpnes

Fredag 2. mars 2007 ble Papirbredden offisielt åpnet av daværende kunnskapsminister Øystein Djupedal. Omgitt av lyskasteropplyste rester fra den gamle papirfabrikken, forteller han i sin åpningstale at Papirbredden er et symbol på overgangen fra ”håndens til åndens arbeid”. Og videre:

”En bedre oppsummering av overgangen fra det gamle til det nye samfunn finner vi neppe andre steder enn akkurat her” (Kunnskapsminister Øystein Djupedal sitert i Irgens 2008).

Mange var tilsynelatende fornøyde med måten kulturminnene hadde blitt brukt i prosjektet og mange var fornøyde med bevaringen og hvordan disse hadde blitt inkorporert i nybygget. Sammen med fokuset på utdanning og innovasjon, som den nye kunnskapsparken flagget høyt, passer Papirbredden prosjektet som et eksempel på en moderne byutvikling preget av tenkning på entreprenørskap og interurban konkurranse. Dette er diskutert i kapittel 3.2. Rådmann i Drammen Kommune Nils Fr. Wisløff hevder at:

”Alle byer med tiltrekningskraft og vekst har tunge utdanningsinstitusjoner som drivkraft” (Irgens 2008).

Videre argumenterer han at Drammen må utvikle sin egen identitet gjennom å skape et kunnskapsmiljø og slik sett skal fungere som vekstmotor for alle de 155 000 innbyggerne i Drammensregionen.

Kombinasjonen av satsingen på utdanning, innovasjon og sentrumsnær utbygging langs en elvebredd, gjør at Papirbreddenprosjektet kan sees på som et typisk moderne byutviklingsprosjekt, der man ønsker at prosjektet skal generere positive endringer for byen (Se for eksempel Leitner & Sheppard 1998). Wisløff forteller også om en regional dimensjon ved byutviklingsprosjektet, som kan minne om ideer man finner igjen i moderne byutvikling og entreprenørpolitikk.

## 6. KULTURMINNER I ET GOVERNANCENETTVERK

Innledningsvis formulerte jeg en påstand som er utgangspunktet for studien:

”Kulturminnevernet får dårligere vilkår når mye av offentlig innsats går via delvis offentlige selskaper.” Ved å se på Papirbreddenprosjektet ønsker jeg derfor å se om det i governance strukturer finnes kapasitet, mulighet eller ønsker om å ivareta det som kan sees på som det offentliges ansvar og oppgaver, som kulturminnevern. Jessop (2002) hevder at i governancestrukturer flyttes statlige oppgaver nedover, oppover eller sidelengs. Synet på statlige inngripen er gjerne at denne er redusert eller ønsket redusert i følge Rhodes (1996). Hall (2002) hevder at man i moderne byplanlegging ofte har et syn på at byer skal være maskiner for verdiskapning og byplanleggingens første og fremste formål blir derfor å smøre dette maskineriet.

Innledningsvis stilte jeg et tredelt forskningsspørsmål for å svare på som gjør at man i Papirbreddenprosjektet har fått til en tilsynelatende balanse mellom vekst og vern gjennom bevaring av kulturminner, kombinert med et stort nytt glassbygg.

### 6.1 Var det økonomisk fordelaktig?

Hensikten med dette forskningsspørsmålet er å finne ut i hvilken grad det lå økonomiske motiv bak vernet av kulturminnene. Disse økonomiske motivene kan for eksempel være gjenbruk, at man så at man kunne spare penger ved å slippe å bygge nytt ved å benytte seg av eksisterende bygninger. Relatert til dette kan være tanker om høy arealeffektivitet eller bruksverdi ved for eksempel store industribygninger med stor takhøyde og volum, at kulturminnene som stod igjen utgjorde effektive plattformer å bygge på og slik sett tjener på det byggøkonomisk i stedet for å bygge fra bunnen av. Bedriftsprestisje kan være et annet motiv. Merkevaren Papirbredden ble kanskje styrket ved å vise eller bruke symbolikken ved kulturminner, historikken fra området eller velvilligheten til å verne fra bedriftens side. Slik kunne det bli enklere å få lokket til seg leietakere eller selge produktet Papirbredden. Andre motiver kan være resirkulering og andre miljøaspekt, eller høy grad av bruksverdi. Som nevnt i kapittel 3.3.3 viser Hospers (2002) og Alfrey & Putnam (2004) til eksempler der industribygg benyttes i gjenbruk mens Larkham (1996) og Tiesdell et al.

(1996) peker på problematikken rundt økonomisk rasjonalitet når det gjelder vern og gjenbruk av kulturminner. Tiesdell et al. hevder også at gjenbruk av kulturminner til boliger gjennom sitt særpreg og knapphet, gir ekstra økonomisk gevinst og blir attraktive boliger.



*Figur 5: Papirbredden. De to sedimenteringstankene helt til venstre i bildet. Foto av Andreas Skogholt Skjetne*

De av mine informanter som var direkte knyttet til prosjektet, enten i prosjektledelsen, som byggherre (to informanter fra Entra), fra administrasjonen i Drammen Kommune (informanten fra Byplankontoret) eller som arkitekt (ledelsen i LPO arkitekter), spurte jeg om hva slags syn de hadde på kulturminner som ressurs for Papirbreddenutbyggingen og hvordan de forholdt seg til kulturminnene på området i starten av prosjektet. Alle svarte at de utelukkende forholdt seg til reguleringsplanen som forelå fra 2002. Derfor var de alle klar over byggene som var regulert til spesialområde bevaring og hva slags konsekvenser dette hadde for prosjektet. Dette var premisset som ble overlevert arkitektene i LPO. Det var derfor ingen diskusjon om kulturminnene på området i starten på prosjektet og man forholdt seg bare til reguleringsplanen og at kulturminnene lå der. Informanten fra prosjektledelsen uttaler at "disse prosessene var gjennomført tidligere" og sikter til reguleringsplanen fra 2002.

Det virker ikke som noen av informantene med direkte kontakt med utbyggingen i særlig grad fremhevet potensialet i å bruke kulturminnene for å forme prosjektet i en bestemt

retning eller hadde noen tanker rundt eventuelle positive virkninger bruken av kulturminnene kunne få. Det kan virke som om fokuset var på utfordringene disse kulturminnene medførte prosjektet og at fokuset på kvalitetene som kom ut av det, kom senere i prosessene eller i ettertid, enten som resultat av en læringsprosess, en slags diskursiv utveksling mellom aktørene, eller som en slags ad hoc tilnærming, der man pragmatisk ”brukte det man hadde”. Lederen fra Entra fremhever at det ofte er opp til arkitekten som utvikler et slikt prosjekt, å fokusere på bruken av kulturminner. Informanten fra Entra hevder at kulturminner som ressurs ”ikke har ligget langt fremme” i dette prosjektet.

Lederen i LPO forteller at det var en utfordring å plassere det programmerte arealet som var i oppgaven, inn på tomten der objektene skulle bli liggende da kulturminnene lå så sentralt på tomten. Informanten sier:

”Det viste seg jo at det å måtte forholde seg til de ble også en veldig kvalitet i prosjektet og som vi har forstått etterpå...en av grunnene til at vi vant” (Intervju 11.11.08).

Det var i følge LPO selv, deres idé å bruke de to sedimenteringstankene og ikke bare la de stå som tomme. Sedimenteringstankene var en del av papirproduksjonsprosessen, der slam fra sedimenteringsprosessen ble lagret.

Informanten fra prosjektledelsen var en sentralt plassert aktør. På spørsmål om det på noe tidspunkt var aktuelt å forsøke å få revet noen av kulturminnene på området og dermed slippe kostnadene ved rehabilitering eller gjenbruk, svarer informanten at det ikke var tid til å starte en slik prosess. Den ekstra tiden det ville tatt å fått igjennom dispensasjon til å rive, ville tatt så lang tid at det dermed kunne risikere å velte hele prosjektet. Bygget ble satt til å være ferdig høsten 2006, med bare noen måneders planlagt byggetid.<sup>19</sup> Det er ikke entydig hvorfor denne korte tidsfristen ble satt. Den korte tidsfristen blir også beskrevet av lederen fra Entra. Informanten sier at de var inne på tanken om å søke om å få revet den ene av de to sedimenteringstankene som var regulert til spesialområde bevaring. I tillegg forteller informanten at det også kom signaler fra Drammen Kommune om at de i så fall ville fått dispensasjon til å gjøre det, dersom den andre ble bevart. Tidspresset, forteller lederen i Entra, medførte at de besluttet at de ikke ønsket å gjøre noe som medførte en mulig forsinkelse av prosessen.

---

<sup>19</sup> <http://dt.no/article/20041221/NYKULTUR/112210367> Hentet ut 01.03.2009



Dette kan bety at prosjektets deadline ble sett på som viktigere enn rivingen av dette kulturminnet og videre at dersom utbyggerne hadde hatt lenger tid til å bygge, så hadde man revet det ene kulturminnet. Det var med andre ord tidsbruken riveprosessen ville ta som var førende for hvorfor man lot den ene sedimenteringstanken stå, ikke hensyn til bevaring eller kulturminner eller at kulturminnet bidro med ressurser man så at man kunne utnytte; for eksempel arealmessig gjennom gjenbruk. De to sedimenteringstankene, hevder lederen i Entra, er med på å redusere inngangspartiets kvalitet. Informanten mener inngangspartiet er for mørkt og for lite profilert og at det i hovedsak skyldes sedimenteringstankenes plassering. Hvis man ser på Papirbredden som et produkt som skal selges til leietakere, kan det hevdes at produktets attraktivitet forringes av slike forhold. En leietaker som ser seg etter nye kontorlokaler, kan kanskje vurdere dette som negativt for sin bedrift og velge seg et annet sted. Slik sett kan gjenbruket av kulturminnene vise seg å ikke være økonomisk lønnsomt. Samtidig er det ikke sikkert at inngangsforholdene er viktige for potensielle leietakere, da det i hovedsak er andre typer bedrifter enn butikker, som trenger å være iøynefallende, som ligger i Papirbredden. Det kan hevdes at det også er bedrifter som nettopp er ute etter å legemliggjøre noen verdier eller grunnsyn, som kulturminnebevaring kommuniserer og slik sett søker seg til områder som Papirbredden. En reduksjon i inngangspartiets kvalitet vil i så fall kanskje ha mindre å si. Jeg kommer tilbake til bedriftsprestisje senere i dette kapittelet.

Det er kun den ene av de to sedimenteringstankene som pr i dag er bruk. Informanten fra prosjektledelsen forteller at den ene sedimenteringstanken ble, etter en diskusjon med utbyggerne og energiverket, brukt som trafo og gjorde derfor at man frigjorde arealer inne i selve Papirbreddenbygget. Dette fremheves av informanten som en type kostnadseffektivitet gjennom gjenbruk. På denne måten kunne man "spare" arealer som ellers ville gått "tapt" inn i hovedbygget. Papirbredden huser leietakere, så teoretisk sett kan dette medføre at man får mer inntekt jo flere kvadratmeter man har til å leie ut. Ved at man flytter tekniske rom ut av bygget åpner man for muligheten til å lage flere kontorer som kan leies ut. Den andre sedimenteringstanken er også pusset opp, men er i dag ikke i bruk. Informanten fra prosjektledelsen i Papirbreddenprosjektet og lederen fra Entra forteller begge om en prosjektgruppe som har jobbet med å prøve å få til å lage et opplevelsesrom, en slags tenketank, eller et flerbruks religiøst rom og hjulpet med audiovisuelt utstyr, uten noen faste fysiske religiøse symboler. Men per i dag står denne ene sedimenteringstanken uten bruk.

Disse to sedimenteringstankene kan hevdes å representere en tilstand som Larkham

(1996) omtaler, er ved enden av bygningers naturlige livssyklus. Disse sedimenteringstankene er laget med et bruksformål til en produksjon som ikke lenger eksisterer på Papirbredden. Samtidig skriver Larkham noe om hva som er oppfattelsen av bygningers naturlig livssyklus; en tilstand etter bevaring fungerer som et slags "livet etter døden". Det kan hevdes at dette kommuniserer et syn på bruk av kulturminner som kan endres, slik at bruksendring blir en naturlig del av bygningers naturlige livssyklus. "Foreldethet" kan kanskje være et definisjonsspørsmål når det kan diskuteres om for eksempel gamle fabrikkbygninger har egenskaper som preges av åpne, lyse rom, med store frie flater, som var bygget for å kunne skifte ut forskjellig maskiner og produksjonsformer. Alfrey & Putnams (2004) eksempel på gjenbruk til kulturelle formål i Sverige, kan være et eksempel på egenskaper i bygg som gjør bruksendring mulig til for eksempel kulturelle formål. Ikke alle industrielle kulturminner er store fabrikkbygg, med stor takhøyde og åpne løsninger. Sedimenteringstankene kan være eksempler på objekter, som kan vise seg å være nærmere Larkhams ideer om livssyklus. Papirbreddenprosjektets forsøk på å finne et bruksområde for den ene av sedimenteringstankene, kan slik illustrere utfordringene i å finne ny bruk til objekter som er strukturelt, funksjonelt og kanskje økonomisk foreldet, slik Larkham (1996) beskriver. Det har foreløpig kun lyktes å finne et bruksområde til den ene tanken og selv om Papirbredden realiserer ideen om et flerbruksreligiøst senter, er det tvilsomt om man kan hevde at bevaring i stor grad har en medført økonomisk gevinst for prosjektet, selv om et slikt senter kanskje kan tilføre kvaliteter som overordnet er positive.

Det kan diskuteres om situasjonen ved Papirbreddenutbyggingen var spesiell, ved at man ved den korte tidsfristen ikke våget å starte en rivingsprosess. Det kan tenkes at ikke alle byutviklingsprosjekter har like stramt skjema og andre vil kanskje vurdere at en rivingssøknad er økonomisk gunstig ved at man slipper å forholde seg til et objekt som kanskje ikke naturlig faller inn i bygget eller prosjektet. Men i dette tilfellet kan det imidlertid hevdes at gjenbruk medførte en økonomisk gevinst i det at man sparte arealer inne i selve hovedbygget ved å legge trafoen utenfor. I tillegg ville en utsettelse av byggeprosjektet mens man ventet på å få igjennom en eventuell rivesøknad, sannsynligvis medføre kostnader og i følge informanten fra prosjektledelsen kunne fått store konsekvenser for realiseringen av prosjektet som helhet. Selv om kommunen kan ha brukt en kort tidsfrist som et pressmiddel, kan også den korte tidsfristen være selvpålagt fra prosjektledelsen. De fleste utbyggingsprosjekter kan hevdes å ønske kortest mulig tid på å realisere bygget, da

markedet kan være ustabilit og endre seg under byggetiden, samt at renter på lån løper så lenge man ikke får solgt ferdigproduktet. Nordahl & Barlindhaug (2005) hevder at markedsrisikoen ved transformasjonsutbygginger er stor, da et helt nytt område må markedsføres og selges. Dette kan være en grunn til å ilegge seg selv en kort tidsfrist, slik at man hadde lenger tid å jobbe med å få ”solgt” prosjektet. Det hevdes videre at finansieringsrisikoen er stor, på grunn av lang planprosess og at mye kapital må bindes tidlig. Dette kan også være med å forklare hvorfor en ikke gikk inn for en søknad om å rive den ene sedimenteringstanken, noe som kunne ha forlenget planprosessen, eller skapt ny ventetid på en behandling av rivingssøknad. En annen mulighet er at kommunen påvirket utbyggerne til å sette en kort tidsfrist og brukte dette som et pressmiddel. I forhold til det Nordahl & Barlindhaug (2005) forteller om høy risikoprojekter i forhold til marked og finansiering, kan Drammen Kommune selv hevdes å være den parten som ville blitt mest skadelidende hvis prosjektet hadde havarert, både med tanke på finansiering og offentlig anskuelse.

### **6.1.1 Symbolikk for å selge**

En annen måte å se om det var økonomisk fordelaktig med tanke på vern i byutviklingsprosjektet, er å se på om det var noen eksplisitt strategi å bruke industrisymbolikk for å lettere ”selge” produktet Papirbredden, eller spille på at det kan ligge bedriftsprestisje ved å lokalisere seg i bygg med spesiell historie eller industriell arkitektur. Svarene fra informantene var i dette tilfellet delte.

Lederen i LPO arkitekter hevder i intervjuet at, hvis man tar utgangspunkt i boligmarkedet i Norge, skiller dette seg vesentlig fra både forholdene i Sverige og England, i det at det ikke finnes noen kultur for å se det unike og attraktive i verneverdige bygg. I Sverige og England, hevder informanten, kan man oppnå en mye høyere verdi hvis objektet er genuint bevart. Det genuine, hevder informanten, betyr også ofte at det ikke bare restaurert eller reparert, men for eksempel brukt riktig malingstype. Dette er, i følge informanten, et ganske unorsk fenomen.

Forskeren fra Norsk Institutt for Kulturminneforskning fokuserer også på prestisje i forhold til å omsette eiendommer som for eksempel er bevaringsverdige. Informanten kommenter boligmarkedet når det gjelder verneverdige bygg og hevder at det kan synes som

om det skjer en gradvis utvikling mot at egenart og identitet betyr mer og mer for forbruker og utvikler. Dermed kan et verneverdig objekt kanskje sees på som en langsiktig investering.

”Det er jo en utvikling du har sett innen eiendomsbransjen de seinere år, at man legger mer og mer vekt på egenart og at boliger er unike og sånn. Ser du på boligannonse så er jo 75% av leilighetene såkalte unike og det er de jo ikke hvis alt rives og alt bygges nytt og alt som bygges i dag, har ting en tendens til å se veldig likt ut. Men det er klart at der er det en del eiendomsutviklere som kanskje har mer kortsiktig interesser i å bygge det ut og få solgt det, og så er de på en måte ferdige med prosjektet. Men for den som da kjøper og skal selge kan det hende at hadde den boligen hatt den egenarten som den påståelig skulle ha, så ville den nok kanskje vært et mer interessant objekt seinere. Så i totalregnskapet så tror jeg at det ville lønne seg, men på kort sikt så er det klart at det er dyrere å bygge om og bygge rundt enn å rive og bygge nytt...det er det” (Intervju 03.12.08).

Det kan diskuteres om tendensene Forskeren fra NIKU ser og lederen i LPO ser i fra Sverige og England, kan overføres til næringsbygg i Norge og ikke bare på eiendomsmarkedet. Bedriftsprestisje vil kanskje dreie om næringsbygg til leie, mer enn boligmarkedet. Informanten fra ledelsen i Fortidsminneforeningen i Buskerud, peker på områder som for eksempel Skøyen i Oslo, der gamle industriområder har blitt transformert til nye næringsområder. Disse rehabiliterte industribygningene, forteller informanten, ble sett på som attraktive for spesielle typer bedrifter.

”Hvis man ser på hva slags bedrifter som flyttet rett in de gamle fabrikkhallene på Skøyen for eksempel, så var det reklamebyråer, designerbedrifter og de mest fancy møbelhandlerne, som er spydspisser i forhold til lokaliteter og i forhold til estetikk, design og arkitektur [...] Jeg tror det kan gi kulturell pondus til bedrifter, ved at de uttrykker en mild form for samfunnsansvar og ikke bare si: ”her ble det revet en flott fabrikkbygning fra 1890-tallet for å få opp dette huset vi står i nå” (Intervju 16.02.09).

Det å benytte seg av industrisymbolikk for å markedsføre Papirbredden, slik det kunne se ut som Djupedal refererte til under åpningen, kan være en mekanisme som forsøker å utnytte kulturminner som ressurs. Tiden vil vise hvorvidt dette blir benyttet i markedsføringsøyemed for Papirbredden eller området generelt. Lederen i LPO hevder at det ikke noe sted var uttalt eksplisitt i Papirbreddenprosjektet, å bevisst benytte seg av industriarvsymbolikk, eller spille på bedriftsprestisje. Det er først senere i prosjektet at referanser til industriarven ser ut til å dukke opp, som for eksempel ved å gi prosjektet navn og i annonser for boliger i området.

Røes (2002) diskuterer i en artikkel om utbygging i Nydalen-området, om utbyggere har forskjellige syn på hva som er profitabelt. Det hevdes at det i tillegg til et ønske om en kortsiktig forvaltning av økonomisk kapital, også kan være aktører som ønsker å forvalte en

relasjonell eller sosial kapital og det som blir omtalt som moralsk kapital. Sosial eller relasjonell kapital handler om relasjoner til sivilsamfunnet, andre private aktører, eller til det offentlige. Moralsk kapital blir i artikkelen forstått som en synliggjøring av et langsiktig ansvar for by- og boligutviklingen, der det vises en form for samfunnsansvar. Dette, hevdes det, kan igjen gi grunnlag for ”goodwill” fra kommunen i andre situasjoner. Røe (2002) forklarer videre at det er antakelig selskaper med langsiktige ambisjoner og/eller med lang fartstid i bransjen, som vil utvikle en forretningskultur der slike strategiske vurderinger vil forekomme.

Forskeren fra Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU), mener at symbolikk i seg selv ikke er nok til å formidle en industrihistorie, noe som det kan argumenteres for at en bevaring skal gjøre. Det er det Larkham (1996) omtaler som pedagogiske grunner til å drive bevaring og som ICOMOS omtaler som en plikt. Videre argumenterer informanten for at mange industritransformasjoner får som resultat noen få rester av ”pyntete murfasader som passer inn i dagens ide om estetikk og arkitektur”. Dette, mener informanten, er ikke tilstrekkelig i forhold til å ivareta de overordnede samfunnsinteressene.

Informanten fra prosjektledelsen i Papirbreddenprosjektet, hevder at man byggøkonomisk verken tapte eller tjente noe særlig på bevaringen, men sier i stedet at man fikk frem et produkt som var annerledes.

”Så fikk man jo helt andre kvaliteter. Så jeg mener helt klart at man fikk tilført prosjektet helt unike verdier gjennom å ta vare på Hollenderiet. Og når man først hadde bestemt seg for det så gjorde jo arkitekten (LPO) og Entra en flott jobb med å gjøre det beste ut av det” (Intervju 5.11.08).

Byggherren uttaler seg litt annerledes om utgiftene ved bevaringen av det ene objektet. Bevaringen, restaureringen og innkorporeringen av Hollenderiet i prosjektet medførte, i følge lederen fra Entra, en høyere utgift pr kvadratmeter enn nybygget til Papirbredden. Slik sett kan det hevdes at det mest økonomisk rasjonelle ville vært å rive bygget og dermed spare utgiftene og i stedet bygge nytt, for en mindre totalutgift. Bevaring og gjenbruk i dette tilfellet, kan kanskje ikke hevdes å være økonomisk fordelaktig. De ulike oppfatningene av utgiftene til rehabilitering og gjenbruk av Hollenderiet varierte ikke veldig og kanskje var det aldri var noen stor diskusjon om det var økonomisk rasjonelt å restaurere eller ikke. Hollenderiet var regulert til spesialområde bevaring i reguleringsplanen fra 2002 og man var dermed ”nødt” til å forholde seg til det i prosjektet. Fyrhuset, som var det siste objektet som var regulert til spesialområde bevaring, var allerede restaurert og huset kontorer da

Papirbredden ble bygget. Slik sett slapp man noen utgifter i det hele tatt og man kunne innlemme bygget i Papirbredden. Utgiftene til restaurering ble besørget fra en annen aktør utenfor prosjektet.

I de tilfellene hvor man ikke ser at kulturminner kan utnyttes som ressurs i en utbygging, på grunn av høye restaureringsutgifter, eller at det ikke blir vurdert som økonomisk rasjonelt, kan det diskuteres hva slags restaurering og hva slags løsninger man velger for å holde kostnader nede. Informanten fra Buskerud Fylkeskommune, hevder at selv om utgiftene til bevaring er høyere enn å bygge nytt, så er det uansett prisen man burde betale for å kunne ta vare på kulturminner som er berørt av utbygginger og legger med andre ord et ansvar over på utbyggere. Bevaring av kulturminnene, hevder informanten, er en viktig samfunnsinteresse. Videre argumenterer informanten for at et ensidig fokus på økonomi gjør at samfunnet utvikles i en retning man ikke ønsker.

I tillegg setter informanten fra Fylkeskommunen et generelt spørsmålstegn ved bevaringer og hva slags løsninger som blir valgt i disse. Det kan hende, hevder informanten, som her ikke refererer til Papirbreddenprosjektet, men restaureringer generelt, at løsningen som velges kanskje er spesielt dyr, eller i overkant av det som er nødvendig for å få til en restaurering. Dette hevder informanten er et problem i forhold til privatpersoner og bevaring av kulturminner og ser kanskje noen paralleller med utbyggere. Samfunnsansvaret til aktører kommer jeg tilbake til under neste forskningsspørsmål.

På spørsmål om gjenbruk, svarer lederen i Entra og medarbeideren i Entra at det oftere er lettere og mer naturlig å koble gjenbruk av industrielle kulturminner med kulturformål, enn for eksempel til kontorbygg. Medarbeideren i Entra, påpeker videre, at en del gammel industribebyggelse kan ha rom og høyder, samt et indre utseende som ofte kan knyttes mot moderne kulturvirksomhet. Videre hevdes det at selv om denne koblingen kan fungere godt, så er denne typen virksomheter ofte ikke de med den største betalingsevnen, uten at man henter pengene fra det offentlige gjennom budsjetter og bidrag og det kan derfor allikevel bli problematisk å få til. Slik sett blir det kostnadskrevende restaureringsarbeidet det som gjør at få aktører innen kulturvirksomheter klarer å få utnyttet industrielle kulturminner som ressurs i samme grad som noen med høy betalingsevne. Slik Nordahl & Barlindhaug (2005) beskriver transformasjonsprosjekter i kapittel 3.3.3, er koblingen mot kultur, vanlig i slike områder. De beskriver også utfordringene rundt bevaringer i slike transformasjonsprosjekter, der lønnsomhet ved å bygge helt nytt og utfordringer ved de som

omtales som uhensiktsmessige bygg, blir fremhevet.

Informanten fra prosjektledelsen i Papirbreddenprosjektet peker på verdiskapningspotensialet til kulturminner gjennom å tilføre boligområder en ekstra dimensjon. Informanten argumenter for at rene boligområder kan fort bli kjedelige og setter spørsmålstegn ved om det er i rekker med identiske lavblokker, hvor det som Richard Florida omtaler som "the Creative Class" ønsker å bosette seg. Områder med utelukkende boliger behøver kanskje andre trekkplastre og kan kanskje finne disse i form av kulturminner. Informanten hevder at områder med utelukkende boliger fort kan oppfattes litt sterile og at dette kanskje kan hjelpes med en tilføring av andre kvaliteter, et godt salgsargument og andre trekkplaster enn boligene.

Et av målene med å drive byutvikling kan hevdes å fremstå som et attraktivt sted å bosette seg, for et segment av befolkningen man antar kan tilføre byen både skatteinntekter og kompetanse, slik at man kan hevde seg i den interurbane konkurransen og styrke byens satsing på for eksempel innovasjon og kunnskapsmiljøer. Slik sett kan kulturminner være det som gjør at områder fremstår som attraktive for befolkningssegmentet man ønsker at skal flytte til byen. Slik Hospers (2002) beskriver, er det flere eksempler på at industriarven benyttes i nye tjenesteaktiviteter. Eksemplene til Hospers er kontorer, studioer, trendy butikker, kreative bransjer, callsentre, IKT bedrifter, møterom og finanstjenester. Dette kan argumenteres for å være elementer som kan benyttes i byutviklingsøyemed og viser noe av mulighetene.

Sammenlignet med Papirbredden, er det flere likhetstrekk med Hospers (2002) fremstilling, for eksempel finnes det flere representanter for kreative bransjer på Papirbredden, IKT bedrifter og møterom. Men det kanskje største fellestrekket med eksemplene til Hospers, er at det ikke nevnes boliger. På mange måter kan det hevdes at det er enklere å inkorporere kulturminner med næringsbygg. Hospers (2002) hevder disse representerer en billig investering, samtidig som det er populære arbeidssteder på grunn av de åpne områdene. På den andre siden, sier Krokann Berg & Omland (2007) at gamle bygg kan være vanskelig å tilpasse til dagens krav til bruk, de kan også være krevende i drift og vanskelig å tilpasse til dagens krav om bokvalitet. Lederen fra Entra hevder at de verneverdige elementene på Papirbreddentomta ville ha blitt utfordret i større grad, hvis det hadde vært en boligutvikler som skulle bygge ut området. Medarbeideren fra Entra supplerer med å fortelle at fotavtrykket til en boligplan ville ha fremstått veldig annerledes enn en

næringsplan og de verneverdige byggene ville sannsynligvis blitt oppfattet som å stå i veien for planen. Videre hevder medarbeideren i Entra:

”Romligheten i en sånn plan er større, behovet for utearealer, rom mellom hus, retningsorientering av hus i forhold til lys. [...] Det å gjennomføre en bebyggelsesplan for et boligprosjekt på en slik eiendom som har slike kulturminner som står der, det er mye verre...antakelig” (Intervju 07.11.08).

Informanten fra Buskerud Fylkeskommune peker også på at det stilles andre krav til vinduer i boliger, som gjør at det er vanskelig å endre bruken til noen industrielle kulturminner. Videre peker informanten på at det ofte er boligdreivet byutvikling som skjer i byer i dag og derfor kan det bli konflikter med industribygg. Vern gjennom bruk tankegangen, hevder informanten, blir spesielt viktig i forhold til industrielle kulturminner. Fordi dette ofte er store bygg, er det da helt nødvendig å få til en bruk, dersom man skal kunne få til økonomien for å ta vare på det fremover. NIKU (2007) påpeker at det gjennom markedsstyrte økonomiske drivkrefter skjer en endring mot mer prosjektbasert byutvikling. Flere aktører, lave kostnadsterskler, utnyttelseskrav og profittmaksimering er i følge NIKU med å prege synet på eksisterende bygninger som mindre kostnadseffektive arealer og blir nedprioritert.

Det kommer sjelden eller aldri statlige midler med bevaringer eller fredninger, hevder informanten i ledelsen i byutviklingskomiteen i Drammen. Dette, hevdes det, hindrer god utnyttelse av kulturminner som ressurs. Informanten mener da at siden det blir opp til utbyggere å bekoste rehabiliteringen og bruken av kulturminnene i prosjekter, fremstilles dette som en byrde som er til hinder for bruk eller vern av kulturminner.

### 6.1.2 Kulturminner som vare

Som nevnt i kapittel 3.3.2, mener Tiesdell et al. (1996) at det gjennom vern bør ligge økonomiske begrunnelser siden, slik informanten fra ledelsen i byutviklingskomiteen og Tiesdell et al. også skriver, offentlige midler ikke klarer å besørge det ønskede eller nødvendige vernet. Tiesdell et al. bruker Rypkema (1992), for å hevde at kulturminner (historiske bygg) kan sees på som en vare og hvilke egenskaper denne varen bør inneha.

Bruksverdi blir diskutert av flere av informantene og det er uenighet om hvor stor verdien er i gjenbruk av industrielle kulturminner. Noen av informantene hevder at kulturminnene tilførte prosjektet unike verdier. Hva disse verdiene er og om disse kan eller bør omgjøres til eller forstås som kroner og øre kan diskuteres. Bruksverdien til kulturelle



formål er ofte større og bruksendringen enklere enn til boliger, sier lederen i Entra. Mens flere informanter er inne på at bruksverdien til kulturminner er større ved næringsbygg enn boliger, der det blant annet er andre krav til vinduer.

Hvis man følger Tiesdell et al. (1996) sin argumentasjon kan ”knapphet”, hevdes å være en egenskap som kulturminnene har og gjør at verdien på sikt øker, etter hvert som flere og flere kulturminner forsvinner. Disse kulturminnene reproduseres ikke og representerer en begrenset mengde, slik Tiesdell et al. beskriver som ”knapphet”. Drammen har mange eksempler på at bygg med registrert vernestatus forsvinner til fordel for nybygg. Slik sett vil de gjenværende kulturminnene etter hvert bli få og siden disse ikke reproduseres kan knapphet fungere som en egenskap som kan bli et økonomisk motiv. Et ønske om bevaring, hevder Rypkema (1992 i Tiesdell et al. 1996), blir ikke tilstrekkelig dersom dette ønsket om å bevare kommer fra vernemyndigheter. Dette ønsket, sier Rypkema må komme fra interesserte segmenter fra eiendomsmarkedet og følges opp med økonomisk handling. Informanten fra Byplankontoret forteller, at selv om Drammen Kommune ønsker å bevare Brodals Gummivarefabrikk og regulerer denne selv til spesialområde bevaring, representerer dette ingen løsning:

”Nei kommunen har ikke så mange tråder å trekke i, altså det vi kan gjøre er å regulere. Altså hvis det kommer inn en rivingssøknad, så kan vi legge inn et byggedeleforbud og regulere selv til bevaring. Men det er jo halve greia. Fordi hvis ikke de som eier den klarer å se fordelene og restaurere den og ta den i bruk, så er man på en måte like langt (Intervju 10.11.08).

Slik sett står kulturminnet i fare for å bli stående i den tilstanden den var, eller en bruk som ikke medfører noe godt vern. Kjøpekraft, slik Rypkema fremstiller det, representerer på en måte summen av egenskapene: knapphet, ønske og bruksverdi. Er disse egenskapene til stede, vil også en eller annen form for kjøpekraft bli investert.

Larkhams syn på at lave kostnader og fritak fra vedlikehold er nøkkelspørsmål i verneproblematikk, kan hevdes å kunne relateres til det private næringslivs mulighet eller ønske til gjenbruk av kulturminner. Siden utgiftene må besørges av utvikler selv, er kostnadene ved rehabilitering og vedlikehold nøkkelfaktorer for å gjøre gjenbruk interessant, dersom man skal drive økonomisk rasjonelt. Det er ikke sikkert at verdier som ikke kan kommuniseres i kroner og øre, eller som utvikles over tid, vil være et godt nok insentiv for alle aktører, som skal tjene penger på en kort utbyggingsperiode.

Det kan diskuteres om sammenligningen kulturminner og omsettelig vare er

problematisk. Det er kanskje å fjerne seg veldig fra det pedagogiske perspektivet til Larkham (1996) om hvorfor man bedriver vern, ved å redusere et kulturminne til en omsettelig vare. Dette spiller også inn på hva Jacobs (1999) hevder er kommodifisering av kulturarv. Hvis det legges til grunn at det skal være i allmennhetens interesse å drive bevaring, slik at kulturarven videreføres til kommende generasjon, kan dette hevdes å være en offentlig oppgave i planleggingspraksisen, slik det defineres i Jacobs (1999). Samtidig kan det være interessant å peke på Jacobs' syn at vern av kulturarv ikke er et utelukkende offentlig anliggende som står i opposisjon til markedslogikk og kapitalvekst, der kulturelle verdier har overtak over økonomiske verdier. Kulturarv er på mange måter knyttet direkte inn i økonomiske prosesser i byer som ved for eksempel gentrifisering (Jacobs 1999). Eksempelet fra Selvaag viser at industrihistorien brukes aktivt for å promotere et produkt for å nå et kundesegment man er interessert i. En måte å se kulturminnevern på kan i stedet være å anerkjenne at kulturarv er både en omsettelig vare og en offentlige gode som det finnes grunner for å bevare, til for eksempel kommende generasjoner. Et slikt syn vil kanskje kunne gjøre begrepet kulturarv mer dynamisk og i tråd med de prosesser som foregår i dagens byer. Hvis kulturarvsbegrepet kan romme flere verdier, kan man også unngå en vekst eller vern dikotomi som kanskje er problematisk i forhold til en aktiv bruk av kulturminner i byutvikling.

I eksemplene fra verneproblematikk i Drammen, kan det synes som om det offentliges rolle er avhengig av markedslogikk og kapitalvekst, for å få til vern gjennom bruk. Man blir nødt til å få inn aktører som ser kulturminnene som en ressurs og slik sett få til en bevaring som innebærer rehabilitering og langvarig bruk, slik at man ikke får en museal bevaring. Hvis kulturminnet representerer et objekt som det er økonomisk rasjonelt å inkorporere i prosjektet, medfører dette en potensiell ressurs som øker motivasjonen for en byutviklingsaktør. I Papirbreddenprosjektet var kulturminnene som ble en del av utbyggingen, regulert til spesialområde bevaring. Riktignok var planforslaget privat (fra Union Eiendomsutvikling), men det ble utarbeidet i samarbeid med lokal kulturminneforvaltning og vedtatt i kommunestyret. Slik sett var det ikke store muligheter for utbygger å ikke benytte seg av kulturminnene, selv om lederen i LPO, uttaler at det var en utfordring i forhold til kulturminnenes plassering på tomte som skulle bygges ut, samt at det lå noen utfordringer i forhold til hva de to sedimenteringstankene skulle brukes til.

Det var enighet blant informantene om at gjennomføringen av tidsplanen ville blitt

sprengt dersom det skulle søkes rivetillatelse på den ene sedimenteringstanken. En søknad om en slik tillatelse vil kunne ta lang tid å behandle og dette kan forstås som et økonomisk motiv for å ikke utfordre spesialområdet, mer enn et motiv for å benytte seg av kulturminner som en økonomisk ressurs.

Selv om en eiendomsaktør som Selvaag aktivt benytter seg av industrisymbolikken for å selge produktene sine på Union Brygge, ser det ikke ut til at Papirbreddenprosjektet bruker symbolikk like eksplisitt som ressurs. På spørsmål om innholdet i Djupedals tale, som omhandlet tematikken rundt overgangen fra ”hånden til åndens arbeid” ble svaret fra flere av informantene at ”...dette blir litt sånn festtale”.

På spørsmålet om hvorvidt det var økonomisk fordelaktig med en balanse mellom vekst og vern i prosjektet, har jeg vist at det kommer an på hva slags tidsperspektiv man ser på. Det lå ikke noen økonomiske motiver bak gjenbruk av kulturminnene under byggingen. Restaureringsarbeidet førte til en høyere pris enn hvis man skulle bygget nytt. Synet på kulturminner som ressurs var ikke langt fremme i prosjektsamarbeidet, men blir i etterkant uttalt å gi prosjektet ”unike kvaliteter. Disse unike kvalitetene kan på lang sikt vise seg å være økonomisk fordelaktige gjennom å tiltrekke seg aktører som ønsker å bo eller drive foretninger i et område med særpreg og et spesielt image. Utbyggernes valg i å finne en balanse mellom vekst og vern kan være et eksempel på en forvaltning av en type moralsk kapital, som kan gi medlemmene i governansenettverket ”goodwill” hos lokale myndigheter senere. Bygger aktørene seg opp et bilde som ansvarlige kan dette være økonomisk profitabelt ved at det offentlige velger seg samarbeidspartnere de vet kan forvalte ressurser på en ansvarlig måte. Utvelgelsen av Entra som partner, slik jeg beskriver i neste kapittel, kan illustrere dette.

## 6.2 Var det viktig at det har vært en offentlig utbygger?

Implisitt i dette delspørsmålet ligger det en antakelse om at det offentlige er opptatt av og i stand til, å drive et kulturminnevern, siden kulturminnevern kan defineres som en offentlig oppgave.<sup>20</sup> Antakelsen videre er at det offentlige ser nødvendigheten i å bedrive kulturminnevern som det private næringsliv ikke nødvendigvis deler synet på. For å finne ut

---

<sup>20</sup> <http://www.lovdatab.no/all/hl-19780609-050.html#1> Hentet ut 19.05.2009

om det offentliges rolle i Papirbreddenprosjektet var viktig i forhold til at man tilsynelatende er fornøyd med balansen mellom vekst og vern på Papirbredden, tar jeg utgangspunkt i byggherren, Entra, som kan sies å være et offentlig eid selskap med en privat praksis. Som statlig eid eiendomsselskap, konkurrerer de ifølge sine nettsider, på privatmarkedet med ”utvikling, utleie, forvaltning, drift, kjøp og salg av fast eiendom i Norge”.<sup>21</sup> På sine hjemmesider skriver de også at Entra opererer i direkte konkurranse med private aktører på forretningsmessige vilkår. Ut fra dette kan det hevdes at som eiendomsaktør blir Entra møtt med de samme utfordringene som en hvilken som helst annen privataktør i et presset marked. Med andre ord, Entra skal gå med overskudd.

Som nevnt i kapittel 2 er det et underliggende tema i oppgaven om det i det i governancestrukturer finnes kapasitet, mulighet eller ønsker om å ivareta det som kan sees på som det offentliges ansvar, som for eksempel kulturminnevern. Jeg plasserer Entra inn i en slik governancestruktur. Som et offentlig eid selskap som skal opptre som et privateid selskap beveger selskapet seg i et grenseland mellom offentlig og privat. Spørsmålet som reiser seg da er om Entra, siden de har en statlig eier, får andre føringer enn de private selskapene. Disse føringene kan komme fra statlig hold eller fra allmennheten i form av andre typer av forventninger til et statlig selskap. Slik sett står de kanskje under press for å ta mer hensyn til allmennhetens interesser enn et privateid eiendomsselskap og videre under press for at et statlig eid selskap skal ta mer hensyn til kulturminnevern enn det private. Nordahl et al. (2008) skriver at:

“Staten har delegert kommunene myndighet til å sette rammer for markedsaktørene gjennom sin rolle som planmyndighet og reguleringsautoriteten fremstår i dag som den mest sentrale måten hvor kommunene kan sette betingelser for markedets virksomhet: Kommunene kan ikke pålegge markedet oppgaver – de har ingen instruksjonsmyndighet, kommunen kan kun stille vilkår for aktiviteter. Utøvelse av reguleringsautoritet har med andre ord bare mening der det finnes markedsaktører som vil handle” (Nordahl et al. 2008).

Slik sett blir denne viljen til å handle som Nordahl et al. beskriver, det som kan være med å sikre en bevaring av kulturminner, siden staten ikke har mulighet til å tillegge verneoppgaver til aktører i markedet.

Krokann Berg & Omland (2007), forskeren fra NIKU, informanten fra regionalt kulturminnevern i Fylkeskommunen og informanten fra ledelsen i Fortidsminneforeningen

---

<sup>21</sup> <http://www.entraeiendom.no/Fakta-om-Entra-Eiendom/Generell-informasjon/> Hentet ut 13.03.09

avdeling Buskerud, kommer alle med eksempler på at kulturminner med en registrert verneverdi, blir revet med offentlig sanksjonering. (Forskeren fra NIKU og informanten fra Fortidsminneforeningen forteller om flere byutviklingsprosjekt, blant annet Rådhushaven, der Drammen Kommune har stått som eier av tomten og resultatet blir riving av verneverdig bebyggelse).

### 6.2.1 Er man offentlig eller privat?

Jeg spurte informantene mine om hvilket syn de hadde på forskjellene mellom et offentlig eid eiendomsselskap og et privateid selskap med tanke på hvordan de forholdt seg til kulturminnevern, ut fra erfaringene de hadde med utbygginger i Drammen og på generelt plan. Med unntak av Entra selv var de andre informantene enige om at det ikke spilte noe større rolle om aktøren er offentlig eid eller ikke. Utgangspunktet for den antatte forskjellen kan ha noe med forskjell i størrelse. En offentlig aktør har ”staten i ryggen”, mens en privataktør kan oppfattes mindre og har kanskje færre virkemidler til rådighet.

Informanten fra prosjektledelsen trekker frem potensialet til det offentlige i byutviklingssammenhenger og hevder at rollen til kommunen på mange måter er veldig slagkraftig. Informanten tar utgangspunkt i kommunens ulike roller: som plan- og bygningsmyndighet, som samfunnsaktør, som en legitim aktør som er i stand til å fasilitere prosesser og kommunens rolle som både eier og leietaker. Samlet sett, hevder informanten, fremstår det offentlige som en slagkraftig aktør, dersom hele spekteret tas i bruk og man følger regelverket. Videre hevder informanten at det at det ikke ser sikkert at det offentlige selv er sitt eget potensiale bevisst og at det slik sett finnes kapasiteter som ikke blir tilstrekkelig utnyttet. I intervjuet mitt med det to informantene fra Entra forklarer de litt om bakgrunnen for å bli med i Papirbreddenprosjektet. De fremhever at høgschooler er en sentral kundegruppe hos Entra, de hadde akkurat ferdigstilt høgschoolen i Akershus på Kjeller, samtidig som de hadde kontakter med leietakerne sine på den gamle høgschoolen. De fikk dermed mulighet i å følge leietakerne sine over i noe nytt. Informantene fremhever også at det ligger et overordnet byutviklingsmål bak motivasjonen til å bli med også, de ønsker gjerne å bidra til god byutvikling på de områdene hvor de har eiendom. De peker også på at det også var en kommersiell motivasjon.

Lederen fra Entra forklarer på spørsmål om hvordan de ser på sin egen rolle og hvor vidt de ser på seg selv som en offentlig eller privat aktør:

”Når vi går inn i et slikt prosjekt så er vi ikke offentlige. Da er vi et eiendomsselskap som skal bygge noe [...]vi har nok mer velvilje fordi alle vet at vi står for noe som er trygt og godt forankret og samfunnsansvarlig, Jeg tror nok vi blir sett på som litt mindre superkommersielle, enn hvilken som helst annen bygger. Det er større forventninger, man forventer at vi tar større ansvar, om det er det økonomiske eller andre ting” (Intervju 07.11.08).

Medarbeideren i Entra supplerer:

”Vi blir ikke sett på som spekulanter [...] Omgivelsene våre har en antakelse om at vi tåler mer fordi vi på en måte har staten i ryggen, dette fordi man ikke ser at organisasjonsformen aksjeselskap faktisk er en privat bedriftsform hvor noen har bedt oss om et utbytte og sånn er det bare. I tillegg må det nevnes at statens alminnelige krav om at statens virksomheter skal lage verneplan for alle sine kulturminner, det berører oss” (Intervju 07.11.08).

Slike statlige krav om å lage verneplaner der statseide bedrifter kommer i kontakt med kulturminner kan være et eksempel på metagovernance. Gjennom å legge juridiske restriksjoner på aktiviteten til aktører som befinner seg et sted mellom privat og offentlig kan dette være et eksempel på det som av Sørensen & Torfing (2005) omtales som metagovernance som nettverksrammeverk.

Fra Byplankontoret hevder informanten at Papirbreddenprosjektet like gjerne kunne blitt gjort privat med samme resultat som man endte opp med og hvor det offentlige hadde leid seg inn, for byggeprosessene og mekanikkene som virker, er de samme for private som for de offentlige. Men informanten peker også på at det kanskje er en fordel med en offentlig eid aktør, med tanke på de deler av formålet som var høgskole og undervisning. I tillegg pekes det på at de kan være en sikkerhet at det er i offentlig eie. Selv om byggeprosessen og mekanismene er det samme, spør det om en rent privat aktør hadde vært en like attraktiv samarbeidspartner som Entra var. Informanten fra prosjektledelsen påpeker viktigheten av risikoreduksjon som et kjernepunkt i prosessen og muliggjorde dette ved å invitere inn i prosjektet de aktørene man så som de mest profesjonelle, med kapital, kompetanse og nettverk. Informanten fra prosjektledelsen peker også på at Entra har erfaring med å bygge museer, bibliotek og høgskoler og besitter en større forståelse av ”hva et samfunn dreier seg om.” Kombinert med villigheten til å benytte seg av samarbeidsentreprise som byggeform, spør det kanskje om man hadde funnet alle disse egenskapene i en annen rent privat aktør. Nettverket og kapasiteten til å låse politisk ledelsen til partnerskapets forståelse av prosjektet

kan ha vært med på å muliggjøre prosjektet på en måte som kanskje ikke en privat aktør ville fått til.

I intervjuet med lederen i LPO, fokuserer informanten på kostnadsspørsmålet rundt kulturminnene og hevder at det ikke ville blitt noen forskjell når det gjelder bevaringsspørsmålene, hvis man ser på Entra eller en rent privat eiendomsutvikler. Begge ville ha vært avhengige av å forholde seg til budsjettet sitt og derfor oppleve ganske like rammebetingelser. Samtidig, hevder informanten, vil det kanskje oppleves noen individuelle forskjeller mellom de ulike eiendomsutvikleres syn på kulturminner. Informanten hevder:

”Vi har noen private eiendomsutviklere som er veldig opptatt av å ta vare på de kulturminnene de sitter med, mens andre overhodet ikke er det” (Intervju 11.11.08).

Informanten fra byutviklingskomiteen, forteller også om at det finnes private utbyggere som har et bevisst forhold til å ta vare på kulturminner. Årsakene til hva som gjør at noen av disse private utbyggerne er mer opptatt av kulturminner som ressurs enn andre, er vanskelig å si konkret. Det kan være at noen har et mer langsiktig mål med investeringene sine og ser at kulturminner, slik det ble diskutert under kapittel 6.1, kan representere en økonomisk ressurs som kan gi verdier på sikt, samt eventuelt innvirke på relasjonen til kommunen. Dersom man antar at det offentlige er mer opptatt av kulturminnevern enn private, kan representanter fra det offentlige i bedriftsstyrer slik være med på å påvirke bedriftene til en mer samfunnsansvarlig praksis i forhold til kulturminner. Hvis det er slik, som det ble diskutert i kapittel 6.1, at man kan tjene bedriftsprestisje eller kulturell ”pondus” ved å benytte seg av kulturminner som ressurs, så kan dette være motiver. Det kan også tenkes at personlige interesser i bedriftsledelser fører til et fokus på og en oppmerksomhet rundt kulturminner. Informanten fra byutviklingskomiteen, forteller om et møte med en slik bedriftsleder, som var personlig engasjert og interessert i kulturminnevern på et personlig plan og hvordan det i prosjektet ble fremhevet en sensitivitet i forhold til vern og bruk av kulturminner.

Slik Røe (2002) beskriver, kan ulike selskaper se potensialet i å forvalte forskjellige typer kapital, der den økonomiske ikke er den eneste. Å skape ”goodwill” hos kommunen, ved å være en aktør som ”hjelper” kommunen med kulturminnebevaring kan på sikt lønne seg. Det ble nevnt av informanten fra prosjektledelsen at ett av motivene for å velge en aktør som Entra var at de hadde en større forståelse av ”hva et samfunn dreier seg om”, slik sett kan det hevdes at Entra har fått utbytte av å forvalte en sosial, relasjonell eller moralsk kapital, ved å fremstå som en potensiell attraktiv partner ved omfattende og utfordrende

byutviklingsprosjekt.

Samtidig som det kan være mange private bedrifter som har et positivt syn på kulturminner i byggeprosjekter, så er det også sannsynligvis mange som ikke har det. Denne vilkårligheten kan gjøre at det i den private sektoren ikke er et overordnet samfunnsansvarlig ”sikkerhetsnett” som kan betegnes som en form for kulturminnevern.

Slik Krokann Berg & Omland (2007) hevder kan det, når det blir opp til utbygger å vurdere hvorvidt industribebyggelsen lar seg utnytte, være et uttrykk for moderne og prosjektorientert vernetilnærming. Alternativt kan det reflektere en likegyldighet overfor Drammens historiske industriarv. Informanten fra Fortidsminneforeningen peker på at mange aktører i Drammen er eiendomsutviklere uten lokal forankring.

”Veldig mange av de som satser og bygger i Drammen er jo utenbys eiendomsutviklere, som ikke har noe spesielt forhold til byen. Som kanskje heller ikke føler at man trenger å ta noe hensyn til det som er der fra før av. Slik er det med kulturminner og følelser og lojalitet for et sted, det er jo sterkere jo nærmere deg og ditt det er. Så når utviklere fra Vestfold satser i Drammen, så ser de jo ikke på Drammen som noe verdifullt” (Intervju 16.2.2009)

Dette kan kanskje være med å beskrive hvorfor det tilsynelatende er en vilkårlighet i hvilke aktører som føler en slags forpliktelse til bevaring eller bruk av kulturminner. Aktører som har langsiktige ambisjoner i området, blir, slik Røe (2002) hevder, kanskje mer opptatt av å forvalte andre typer kapital enn kortsiktig økonomisk kapital. Aktører som forblir i et område lenge, kan også hevdes å trenge et godt samarbeid med kommunen over tid og slik sett tjene på å skape kommunal ”goodwill”.

Informanten fra NIKU kommenterer en tilsynelatende tvetydighet ved det offentlige rolle, ved at i utgangspunktet kan det offentlige ha flere føringer som gjør at man må ta hensyn til kulturminner. Samtidig, forteller informanten, er det eksempler som Rådhusen og Drammenshusene som blir revet, hvor kommunen som grunneier, selger tomtene i full bevissthet om hva som skjer. Slik sett, hevder informanten, er ikke det offentlige bedre enn de private. Videre forteller informanten at det ikke bør være slik at det offentlige behøver å skulle være de prisdrivende eller råeste i markedet, samtidig som de er helt avhengige av å innrette seg etter markedet for å være lønnsomme. Disse vilkårene, hevdes det, kommer man ikke vekk fra.

Som en aktør innen kulturminnevern, ble det interessant å spørre informanten fra



Buskerud Fylkeskommune, om hva slags syn de hadde på forskjellene mellom en offentlig og privat aktør og om et var en forskjell på forholdet til fylkeskommunen.

”Det er vel ikke riktig å si at de offentlige tar mer hensyn til våre synspunkter, det gjør de nok ikke i så veldig stor grad, men det er vel det man tror i utgangspunktet. Selvfølgelig, jo mer privat det er jo mer vekt virker det som de legger på økonomi, ikke at det offentlige også gjør det, men det på en måte mer anerkjent og man forventer det i større grad. Muligens er det lettere for et privat firma å si at de må bare tenke på økonomi” (Intervju 08.12.08).

Det kan hende at selv om offentlige aktører, slik Entra hevder, opplever at de blir stilt overfor andre krav enn de private, så blir ikke disse kravene fulgt opp i utførelsen og det blir lite som skiller aktørenes syn på kulturminner og hensynet til allmennhetens interesser. Men informantens opplevelse av saksbehandlingen i fylkeskommunen gir bare et bilde av hvordan de ulike aktørene forholder seg til verneproblematikken. Informanten fra byutviklingskomiteen hevder at det er en forskjell på hvordan det offentlige ideelt sett skal ha fokus og hva som noen ganger kan bli utfallet. Informanten forteller at det bør være slik at det offentlige har allmennhetens interesser i bakhodet og at man ikke skal ha særinteresser, men informanten har observert eksempler hvor det offentlige enten ikke har benyttet seg av mulighetene de har, eller har styrt i feil retning, eller har latt seg påvirke av ulike interesser. Papirbredden, hevder informanten, kan være et eksempel på hvor det offentlige så de hadde muligheter, men anerkjente at det også var et behov for private utbyggere, som resulterte i at man ikke stilte krav som gjorde det uinteressant å involvere seg.

## 6.2.2 ”Drammensmodellen”

For å se på hva det var på Papirbredden som gjorde at man tilsynelatende er fornøyd med balansen mellom vekst og vern kan det være viktig å peke på det som i kapittel 5.6 blir omtalt som ”Drammensmodellen”. Politikerer fra byutviklingskomiteen hevder at han ikke er overrasket over at man ikke klarer å reprodusere effektiviteten som preget prosjektet andre steder eller andre prosjekter. Informanten sier:

”Noen ganger, klikker det bare ikke sant, noen ganger så stemmer alle elementene. Og dette her tror jeg var et eksempel på det. Det er klart samstemthet var helt avgjørende. Men jeg tror også kjemien mellom enkeltmennesker og individer var på plass og det tror jeg var viktig i forhold til å få igjennom prosessen så fort som det gikk” (Intervju 9.12.08).

Både Entra og LPO forteller at de begge har ønsket å eksportere eller bruke samarbeidsformen i andre prosjekter, uten å lykkes med å få med andre aktører på det. Dette kan til dels forklares med at en samarbeidsentreprise kanskje gir et potensielt dårligere utbytte enn en ”vanlig” samarbeidsform. En annen forklaring kan være at slike utviklingsprosjekter i større grad blir personavhengige. Lederen fra Entra har fortalt at deler av forklaringen for hvordan de ble byggherrer i prosjektet startet med personlige bekjenskaper. På spørsmål om hvorfor Entra ble med som aktør i Papirbreddenutbyggingen, svarer lederen:

”Det skyldes vel i stor grad personlige bekjenskaper. Drammen kommune var veldig opptatt av å få til noe rundt studentmiljøet og så at den gamle høghskolen var på en måte utdatert. Den hadde dårligst ”score” i landet på fasiliteter og attraktivitet. [...] Så de [Drammen kommune] eide det gamle høghskolesenteret og hadde både BI og HIB [Høghskolen i Buskerud] som leietakere der og så startet de samtaler der. Så vår styreleder kjente personer der. Han var også i styret til Helse Sør, som Høghskolesenteret lå inntil sykehuset...det var veldig mange koblinger der. Det endte da med at Drammen Kommune egentlig henvendte seg til Entra og lurte på om vi kunne være en slags utviklingspartner sammen med Kommunen” (Intervju 07.11.08).

Informanten fra byutviklingskomiteen forteller at det er tvilsomt om politikere, det offentlige, eller utbyggere, kan regne med å ”komme opp i samme situasjon” igjen. Informanten peker på at prosjektet kan sees på som unikt, både i forhold til personer, i forhold til måter og jobbe på og i forhold til hvordan de forskjellige aktørene representerte sine interesser og ”samstemtheten” som preget prosjektet, også innen det offentlige.

Det er elementer i denne ”Drammensmodellen” som kan ha likhetstrekk med det Rhodes (1996) omtaler som ”New Public Management” og selvorganiserende nettverk (se kapittel 3.2.2). Nettverket er dannet i en kontekst av lokale myndigheter og det kan hevdes at deler av lokal styring har tatt form som et system av forskjellige organisasjoner fra offentlig og privat sektor. Samarbeidet i ”Drammensmodellen” bestod av lokale myndigheter (Drammen Kommune) som blant annet var finansierende, Entra som delvis offentlig utbygger og LPO som var fra privat sektor. Rhodes bruk av begrepet ”nettverk” for å beskrive ulike uavhengige aktører som er involvert i tjenesteleveranser, kan kanskje minne om kulturminnevernet i prosjektet. Det kan hevdes at bevaringen ble muliggjort gjennom villige aktører. Bevaring kan også sees på som en form for tjenesteleveranse, der kulturminnevern er samfunnsoppgave, og forvaltning av kulturminnene er en offentlig

tjeneste (kulturminneloven definerer ivaretagelse av kulturminnene som et nasjonalt ansvar).<sup>22</sup> Nettverkene Rhodes (1996) beskriver, består av ulike organisasjoner som er avhengige av å utveksle kunnskap, informasjon og midler, for å sørge for at de kontrollerer utfallene og hindre en avhengighetssituasjon overfor andre aktører. Her er det også ulikheter, siden dette dreier seg om ett utbyggingsprosjekt og ikke en aktør med uttalte planer om flere byutviklingsprosjekt fremover og i hvert fall ikke med denne konstellasjonen. Slik sett mangler det i Papirbreddenutbyggingen både en formell og en uformell institusjonalisering. Slik lederen fra Entra sier: "Både NHO og LO var med i styringsgruppa til hele prosjektet, det er ganske pussig, ikke sant" (Intervju 07.11.08). Dette kan være et eksempel på at dette samarbeidet representerer et nettverk som ikke har en helhetlig form eller policy og som i følge Rhodes ikke er avhengige av å utveksle kunnskap, informasjon, midler, eller sørge for at de kontrollerer utfallene og hindre en avhengighetssituasjon overfor andre aktører, utover dette prosjektet. Det er nok vanskelig å se for seg Papirbreddenprosjektet som et styringsnettverk utover sitt "mandat" som var utbyggingsprosjektet.

Det er lite som peker på at de involverte partene i Papirbreddenprosjektet utgjør en stabil gruppe og heller ikke noe som tyder på at de inntar en vedvarende rolle som beslutningstaker. Det spørres også hvorvidt aktørene i stor grad kommer til å forene sine ressurser, formål eller ferdigheter i en langsiktig koalisjon eller regime, slik regimer blir beskrevet i Stone (1989) eller Mossberger & Stoker (2001). Det kan også være vanskelig å direkte overføre regimeteori til den norske konteksten og til Drammen. Slik Mossberger & Stoker (2001) poengterer, er det store forskjeller i de politiske miljøene i USA og Europa og finansieringen til lokale myndigheter og lokal autonomi er ulik. Slik sett vil kanskje byer i nordamerikanske eller engelske kontekster være mer avhengig av en aggressiv entreprenørpolitikk, enn i Norge. Mossberger & Stoker (2001) og Dowding (1999) kritiserer regimebegrepet for å problematisk siden begrepet kan karakteriseres "løst" og Dowding hevder at begrepet må heller sees som et multikriteriumsbegrep, der flest mulig kriterier er til stede. Stone (1989) hevder at regimer best studeres over tid. Slik sett vil kanskje tiden vise om "Drammensmodellen" videreføres og får andre egenskaper.

---

<sup>22</sup> <http://www.lovdata.no/all/hl-19780609-050.html#1> Hentet ut 20.05.2009

### 6.2.3 Det offentlige som pådriver og tegn på metagovernance

Det kan diskuteres hvorvidt Drammensmodellen kan sammenlignes med forholdene Rhodes (1996) og Stoker (1998) beskriver om governance, fordi det offentlige har en veldig sentral rolle i Drammen. I intervjuet sier informanten fra prosjektledelsen at det har vært et tungt offentlig engasjement i 20 år i Drammen når det gjelder byutvikling og det har eksistert planer for hvordan dette skulle skje siden da. Den statlige inngripen i Miljøpakke Drammen og de store statlige investeringene i trafikal infrastruktur kan være med på å vanskeliggjøre sammenligningene med utenlandske eksempler på governance, da staten også på mange måter kan sies å være en byutviklingsaktør som har stått for de store prosjektene, med veldig konsekvenser for måten Drammen sees på i dag. Samtidig uttaler lederen fra Entra at det at det var et samvirke mellom fagadministrasjonen og politikere som gjorde at Entra som utbygger følte det var en vilje som gikk nedover fra toppen av hierarkiet og at samarbeidet med kommunen sprang ut fra et ønske derfra. Slik sett, hevder informanten, blir kommunens ønske og mål i samsvar med det målet Entra har som utbygger. Samlet gjør dette at man får en motor, energi og gjennomslagskraft. Videre, hevder informanten, at dette kan bli vanskeliggjort i byer som har parlamentarisme. Medarbeideren fra Entra sier:

”Fordi da blir avstandene og nivåene så mange at det er vanskeligere å håndtere. Så blir det i mye større grad partipolitisk diskusjon om rett og riktig. Så jeg vil tro at en sak som dette (Papirbreddenutbyggingen) hadde vært mye vanskeligere å dra i Oslo og Bergen enn det det var i Drammen...” (Intervju 7.11.08).

Det tunge offentlige engasjementet i Drammen kan kanskje minne om Jessops (1998 og 2003) og Sørensen & Torfing (2005) sine ideer om metagovernance der myndighetene former konteksten som governancestrukturer skapes (se kapittel 3.2.2). Hvorvidt det offentlige har påvirket og endret markeder, spilt en rolle i konstitusjonelle endringer, gjort endringer i det juridiske grunnlaget for organisatoriske utforminger og mål, eller i struktureringen av vilkårene for selvorganisering, ligger utenfor denne oppgavens ramme. Men myndighetene har vært en aktør som har hatt kapasitet til å samle aktører fra blant annet regionalt nivå, LO, NHO, Entra, BI, tre forvaltningsledd (lokalt, regionalt og statlig). Kanskje er begrepet offentlig - privat samarbeid utilstrekkelig for å beskrive den kapasiteten kommunen har vist med å velge ut partnere, jobbe i nettverk og som informanten fra prosjektledelsen sier, ”fasilitere prosesser”. Informantene fra Entra fremstiller også kommunen som en pådriver og aktiv aktør i byutviklingen. Metagovernance, slik Sørensen &

Torfin (2005) beskriver den, involverer blant annet det offentlige som aktiv deltager i å forme governancenettverk. Dette omtaler Sørensen & Torfin som metagovernance som "nettverksdesign". Her fokuseres det på politiske grep på å forme og strukturere governancenettverkene, hvilke normer som gjelder, hvem som deltar og interne prosedyrer. I hvilken grad metagovernance eller nettverksdesign er en uttalt prosess i Drammen er ikke avdekket i denne oppgaven, men kan være en interessant innfallsport for videre studier av byutviklingen i Drammen. Det kan hevdes at det offentlige i Drammen har vært en aktiv byutviklingsaktør og på mange områder hatt vilje og kapasitet til å forme nettverket som omtales som Drammensmodellen, gjennom sitt kontaktnettverk, utvelgelse av partnere og formalisering av forholdet til sine partnere gjennom opprettelsen av et eiendomsselskap. Dette kan minne om prosesser Sørensen & Torfin (2005) omtaler som metagovernance.

Jacobs (1999) og Larkham (1996) hevder at kulturarv er en utvelgelsesprosess og ikke en spesiell historie eller et spesielt sted som eksisterer uavhengig av definisjonen. Dette kan representere et konstruktivistisk syn på kulturminner. Larkham sier videre at utvelgelsesmakten ligger hos eliten eller hos kommunale myndigheter som ikke nødvendigvis konfererer med lokale grupper. I Drammens tilfelle har det blitt vist at kommunen i lang tid har brukt mye ressurser på å kartlegge og registrere kulturminner i vernekategorier. Dette representerer på mange måter utvelgelsesprosessen, slik Larkham og Jacobs beskriver den. Videre er det flere eksempler på og informantene beskriver også situasjoner, der kulturminner går tapt med det offentliges velsignelse. Slik sett ser det ut til at utvelgelsesmakten i noen tilfeller ligger i utbyggernes syn på bruk av kulturminner som ressurs og ikke hos kommunale myndigheter, eller "kulturelle eliter" som historielag eller "kulturminnevernere". En fremstilling av dette kan være at kulturminner som bevares blir et resultat av en utvelgelsesprosess og kulturminnene som utbyggere benytter, blir dermed definert de ubestridte kulturminnene. De andre kulturminnene som blir sett på som ulønnsomme eller der de ikke representerer ressurser som er attraktive for de som skal finansiere en eventuell gjenbruk, ofres og blir definert som de mindre viktige kulturminnene. Det vil være naturlig å tenke at disse utvelgelsesmekanismene vil gå på tvers av vernemyndigheters vurdering av ubestridte og mindre viktige kulturminnene.

Spørsmålet som ligger under påstanden jeg formulerte i kapittel 2, er om det i governancestrukturer finnes kapasitet, mulighet eller ønsker om å ivareta det som kan sees på som det offentliges ansvar, som kulturminnevern. Det kan diskuteres om det er en utvikling

at flere og flere av de tidligere offentlige oppgavene blir overtatt av private aktører og markedsmekanismer. Et eksempel på dette kan være Heritage Lottery Fund, som i Storbritannia driver med kulturminnearbeid, finansiert av penger fra det statlige lotteriet.<sup>23</sup> Andre eksempler kan være fra Italia der man har nærmet seg privatisering av ansvarsområdet for kulturminner.<sup>24</sup> Jessop (2002) beskriver, som nevnt i kapittel 3.2.1, en selektiv overføring av statlige egenskaper oppover, nedover og sidelengs, samt en endring i ønske om statlig intervensjon.

Når det gjelder bevaring i prosjektet har jeg vist at det, uavhengig om det er en privat eller offentlig utbygger, er de samme premissene som gjelder. Man trenger noen som står for restaureringskostnadene og man er avhengig av en aktør som vil benytte seg av objektet. Slik sett blir det mindre viktig at det var en offentlig utbygger i forhold til selve bevaringsprosessene. Når det gjelder det offentliges kapasitet til å samle aktører, velge partnere, være en initiativtaker og en pådriver for at kulturminnene skal inkluderes i utbyggingen har jeg vist at det offentlige har en klar rolle. Gjennom offentlig påvirkning av governancestrukturen kan man unngå vilkårligheten i synet på bruk av kulturminner, som det kan hevdes er tilstede blant ulike private byutviklingsaktører.

Slik informantene i oppgaven har uttalt, var reguleringsplanen det som definerte hva som absolutt skulle bevares i forhold til kulturminner og som utbyggerne ble "tvunget" å forholde seg til. Reguleringsplanen var et privat planforslag fra Union Eiendomsutvikling. Det kan derfor være interessant å se på hvilken rolle den hadde i utbyggingen og hva den hadde å si for kulturminnevernet.

### 6.3 Var reguleringsplanen medvirkende?

Reguleringsplanen fra 2002 var et privat planforslag fra Union Eiendomsutvikling og er beskrevet i detalj tidligere i oppgaven. Informantene i oppgaven beskriver reguleringsplanen som helt sentral i forhold til hvordan de skulle forholde seg til kulturminnene på tomter som skulle bygges ut, siden den regulerte sedimenteringstankene, Fyrhuset og Hollenderiet på utbyggingsområdet til spesialområde bevaring. Informanten fra byplankontoret forteller at

---

<sup>23</sup> <http://www.hlf.org.uk/English/AboutUs/> Hentet ut 16.05.2009

<sup>24</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2050359.stm> Hentet ut 16.05.2009

reguleringsplanen ikke ble utfordret: ”Vi fikk ikke innsigelser, vi fikk ikke inn noen klager på reguleringsplanen...så den ble akseptert” (Intervju 10.11.08).

Det er vist tidligere i oppgaven hva slags kommentarer reguleringsplanen fikk fra Buskerud Fylkeskommune. Selv om flere av kommentarene er negative i forhold til reguleringsplanens forslag til bevaring, blir det ikke fremmet innsigelse fra Fylkeskommunen, til tross for at Fylkeskommunen har mulighet til dette. Informanten fra Buskerud Fylkeskommune forteller:

”...taper vi saken er det dessverre ikke mye vi kan gjøre noe med. Vi bruker jo ikke de virkemidlene som man kan i fylkeskommunen. Innsigelse er jo noe man ikke bruker” (Intervju 8.12.08).

Lederen og medarbeideren fra Entra, hevder at en reguleringsplan av denne typen, som kun definerer hvilke objekter som er spesialområde bevaring og ikke gir detaljerte bestemmelser, fører til at man er på mange måter tvunget inn i en dialog med kommunen om ”hva som menes med bevaring”. Lederen i Entra vurderer reguleringsplanen som å gi ”et veldig løst vern” og hevder planen kun ”sier noe veldig kort om hva som defineres som spesialområde bevaring”. En slik definisjon, hevder informanten, fører til en prosess der man går frem og tilbake mellom kommunen og utbygger med forslag og svar på løsninger. For Papirbreddenprosjektets del ble det, før byggingen startet, laget en utredning i samarbeid med LPO arkitekter, der de viste hva slags løsninger de hadde for Hollenderiet og sendte denne til Plan og Bygningsetaten og Fylkeskonservatoren. Lederen i LPO forteller at denne rapporten fikk positive tilbakemeldinger og medførte at byggherren og entreprenøren forholdt seg til LPOs anbefalinger og videre:

”...men det er fordi vi var opptatt av det og hvis ikke vi hadde vært det, så hadde antakelig alle vinduene blitt tatt ut for eksempel...” (Intervju 11.11.08).

Dette kan forstås som at LPO vurderer at kvaliteten på bevaringen ville ha blitt svekket dersom ikke LPO hadde gått inn for å bruke elementer i bygget fra før. Men bevaringen ville antakelig ikke bli utfordret, fordi dette var regulert til spesialområde bevaring i reguleringsplanen.

Slik registreringene fra 1989 og 1993 viser, stod det et verneverdig bygg på tomten som skulle bygges ut, som ble revet før Papirbreddenprosjektet startet. Ser man overordnet på området kan dette være et uttrykk for det Krokann Berg & Omland (2007) beskriver som en bevaringsvurdering som ligger hos utbygger. Det som av informantene i oppgaven blir beskrevet som personlige egenskaper hos utbyggere kan være et tegn på en slags vilkårlighet

i forhold til bevaring av kulturminner og slik sett på tvers av det som kan karakteriseres som offentlig ansvar og det som Larkham (1996) beskriver som grunner til at man skal bevare kulturminner. Dette kan også gjenspeile hva slags type kapital utbyggerne på området ønsket å forvalte, slik eksemplene fra Nydalen viste (Røe 2002). Samtidig er det informanter (som fra byplankontoret) som forteller at utbyggers vurdering av hvorvidt kulturminner lar seg utnytte som ressurs er det som er viktig, uavhengig om man regulerer til spesialområde bevaring eller ikke. Uten en slik positiv vurdering, er man, i følge informanten fra byplankontoret, like langt ifra å få til en bevaring der objektet blir rehabilitert og brukt. Slik sett kan det synes som om selv om man regulerer til spesialområde bevaring, er man ikke sikret en god bevaring. Rivingstillatelser kan også tenkes å få gjennomslag. Med dette utgangspunktet kan reguleringsplanen snarere sees som et resultat av hva som faktisk lot seg bevare av kulturminner, basert på utbyggers vurdering. Selv om ikke planforslaget kom fra Papirbreddenprosjektet, så var det et privat planforslag og forhandlet frem med en privat aktør.

Kulturminneregistreringene fra 1989 og 1993, kan sees på som et supplement til reguleringsplanen. Det har blitt diskutert tidligere i oppgaven hvilken verdi en slik plan har i forhold til bevaring, når det kan synes som om den representerer en prioriteringsliste og at kategorier derfor blir misvisende, når objekter med "Høy bevaringsgrad" blir revet.

Slik informanten fra Buskerud Fylkeskommune forteller, så er noen private aktører veldig flinke til å legge frem prosjektene sine, noe som kan bety at det er lettere for noen ressurssterke aktører å få igjennom rivesøknader enn andre.

I reguleringsplanen fra 2002 (Drammen Kommune 2002) og av informantene fra Entra omtales planen som å ha en åpen karakter. Denne åpenheten, hevder informanten fra fylkeskommunen, kommer av et ønske om å ikke begrense utbyggerne for mye. I tillegg peker informanten på at reguleringsplanen dekket et stort område og at byggingen på området vil foregå over lang tid, slik at endringer sannsynligvis vil skje. Ser man på utgangspunktet for reguleringsplanen, hevder informanten videre, at hvis utgangspunktet var å skape en ny og moderne bydel, så var ikke begrensninger det som var mest aktuelt å sette inn i planen.

Når det gjelder behandlingen av reguleringsplanen, forteller informanten fra byplankontoret at det var høydene i planforslaget som ble diskutert mest mellom administrasjonen og forslagstiller. Videre peker informanten på at behandlingen av



reguleringsplanen var en prosess der det var en aveining mellom hvor mye nybygging og hvor mye bevaring en skulle legge opp til. Informanten ser Grønlandsområdet i sammenheng med Drammen Sentrum og hevder at det er foreslått relativt mye til bevaring i Drammen Sentrum og at det derfor ble slik at man måtte ”slippe litt mer løs” i det som var en sentrumsnær bydel. Videre fremhever informanten at bydelen har mye større høyder på bygninger enn det som tillates i sentrumsområdet og peker på at man følte man måtte gi mer rom for utbyggingen. På spørsmål om åpenheten i reguleringsplanen, svarer informanten at det ble fokusert på å få inn aktører og viser til de nye kontorbyggene på området. Videre forteller informanten at årsaken til at Union ønsket åpenheten i reguleringsplanen var fordi de ønsket å blande boliger og næringsliv og ikke ”å låse seg” til en type arealbruk. Administrasjonen, fortelles det, vurderte det slik at det ikke var hensiktsmessig å låse kvartal for kvartal til en gitt bruk, fokuset var i stedet på at man skulle la bydelen få lov til å utvikle seg selv, med blandede funksjoner.

Drammens kontekst, der de har hatt utfordringer i forhold til miljø, trafikk og image og den senere ”snuoperasjonen”, kan bidra til en felles forståelse av at alle må trekke i samme retning hvis man skal få til en byutvikling.. En følelse av at man har hatt ryggen mot veggen, kan på den andre siden føre til en overbevisning om at ”alt som gjøres” er bra, så lenge noe gjøres. En slik holdning kan kanskje være med på å føre til en selvpålagt åpenhet i reguleringsplaner i forhold til at man som kommune er avhengige av å fremstå som attraktive for utbyggere og interesserte aktører. Det er ikke noe som tyder på at denne holdningen kommer frem hos noen av de intervjuede informantene og har heller ikke dukket opp i dokumentanalysen. Samtidig er det et poeng at byer befinner seg i det som Leitner & Sheppard (1998) beskriver som en interurban konkurranse, der det handler om å fremstille den riktige formen for ”pakke” for investeringsvillige aktører med kapital. En reguleringsplan med store begrensninger for utbyggingsaktører kan tenkes å være avskrekkende for potensielle utbyggere i forhold til kostnader og utnyttelse, samtidig som en veldig åpen plan kanskje gir for lite føringer i forhold til å forvalte verdier.

Informanten fra LPO Arkitekter uttaler at reguleringsplanen fra 2002 ga noen høydebegrensninger, som de nå kan stille spørsmålsteget om tilførte prosjektene i området noe positivt. Men når det gjaldt bevaring, så sier informanten at det er bevart noen karakteristiske elementer der, som gir en kvalitet til bydelen.

### 6.3.1 Reguleringsplan og demokrati

Informanten fra byutviklingskomiteen understreker at det kan være en positiv holdning hos en utbygger hvis de også har en fornuftig tilnærming til problematikken rundt bevaring og bruk av kulturminner, men at det likevel ikke er her ansvaret skal ligge:

”Det er det offentlige, da representert gjennom politiske myndigheter, skal være de som på vegne av befolkningen tar disse hensynene. Med det forenkler jo prosessen hvis også utbygger er positivt innstilt på å ta vare på kulturminner. [...] Enhver by og spesielt en by som Drammen, som geografisk sett eller fysisk sett ikke har så veldig store muligheter for å ekspandere, så er det å utnytte områder som er der fra før, av ekstrem viktighet. Og uten da å ha relativt stort spillerom for utbyggere er det vanskelig å få dem interessert i å komme her. Men rommet for utbyggere er ikke større enn at det hele tiden er politisk kontroll. Det skal til politisk godkjenning til slutt” (Intervju 09.12.08).

Informanten fra byutviklingskomiteen fremhever videre at selv om en reguleringsplan fremstår som relativt åpen, så ligger det politiske føringer i bunn. Samtidig peker informanten på at det underveis i prosessen med å lage reguleringsplanen, stadig er kontakt mellom kommunen og utbygger og avtaler blir laget underveis. Slik, hevder informanten, vet man ”sånn omtrent hvor det ender opp”. Reguleringsplanen kan hevdes å representere en prosess der forslagstiller, administrasjon og kommune sammen kommer frem til en reguleringsplan for vedtak. Reguleringsplanen ble vedtatt etter politisk behandling og representerer viljen til et demokratisk valgt bystyre og som et eksempel på representativt demokrati skal bystyret indirekte representere Drammens befolkning.

Reguleringsplanens dynamikk kan hevdes å representere utbyggernes vurdering av potensialet, kommunens interesser i forhold til å ivareta allmennhetens interesser, for eksempel gjennom lokalt kulturminnevern, en åpenhet for å kunne tiltrekke seg aktører og/eller holde på de aktørene de har. Falleth et al. (2007) skriver at reguleringsplanprosessens uformelle del er preget av viktige forhandlinger mellom utbygger og planmyndigheten, som preges av en lukket og ikke-deltagende prosess. Dette hevdes å være en prosess med lite demokratisk forankring. Utsagnet fra politikeren om politiske føringer kan tyde på at den politiske kontrollen over prosessen er i fokus, samtidig som det blir pekt på at utviklingen av en reguleringsplan er et samarbeid der avtaler må gjøres. Slik som med det offentlige engasjementet i byutviklingen der kommunen kan sees på som en slags motor og som har kapasitet til å hente inn aktører og delta i nettverk, så kan dette også vise at det offentlige er deltagere på en proaktiv måte. Metagovernance, slik Jessop (1998) og

Sørensen & Torfing (2005) bruker begrepet kan forklare hvordan det offentlige kan delta aktivt i prosesser der det offentlige endrer konteksten for governance og nettverk. Falleth et al. (2007) plasserer byplanlegging og reguleringsplaner i en kontekst av governancenettnetk. Hvis det ligger politiske føringer ”i bunnen” av forhandlingen frem til en reguleringsplan kan kanskje dette vitne om det som Sørensen og Torfing (2007) kaller metagovernance som nettverksdeltagelse, der politikere går aktiv inn i for eksempel planleggingsprosesser. Falleth et al. (2007) skriver at de første, uformelle delene av planleggingsprosessen er preget av lite gjennomsiktighet og er lukket for deltagelse, men er viktig for hvordan planen blir. Hvorvidt politikere deltar i denne delen av prosessen blir derfor vanskelig å fastslå. Hvordan de politiske føringene blir overholdt og i hvilken grad de påvirker samarbeidet blir derfor vanskelig å svare på. Selv om reguleringsplanen skal vedtas politisk til slutt, så utelukker dette ikke at politikere kan aktiv være med i forhandlingsprosessen og slik sett kunne være deltagere i forbindelse med for eksempel å åpne for bruk av kulturminner som ressurs for utbyggere. Hvis det er slik at vern av kulturminner er preget av en vilkårlighet i forhold til egenskaper hos utbyggere, kan et fokus på metagovernance kunne skape arenaer for dialog mellom aktører og sørge for avklaringer på et overordnet nivå. Disse avklaringene kan skje i form av overordnede verneplaner for hele områder, noe som en formalisering av kulturminneregistreringene ville vært et eksempel på, eller prinsipielle avklaringer som kommer forut for det som Falleth et al. (2007) omtaler som den uformelle delen av reguleringsplanen. Avstanden mellom lokalt og regionalt kulturminnevern som gjengis i reguleringsplanen for området viser at slike avklaringer manglet. Hvis regionalt kulturminnevern hadde gått til innsigelse, kunne en slik avklaring forhindre en slik prosess.

Informanten fra Fortidsminneforeningen svarte på spørsmål om reguleringsplanen medførte en god bevaring for kulturminnene. Informanten sier at bevaringen ble ”ganske vellykket” og at det har blitt noen fine kontraster mellom gammelt og nytt. Sett i betraktning at det skulle bli en ny bydel, så blir det, hevder informanten, nødt til å være plass til noe nytt. Ideelt sett, ville informanten at det skulle blitt bevart mer av det gamle og mener videre at det ville ha latt seg gjennomføre lett, hadde man satt dette som premiss i reguleringsplanen.

Denne studien viser at reguleringsplanen var det viktigste instrumentet aktørene i prosjektet hadde for å definere hva som skulle bevares og brukes av kulturminner og dermed viktig for balansen mellom vekst og vern. Reguleringsplanen belyste en avstand mellom forvaltningsnivåene i synet på den generelle balansen mellom vekst og vern på hele Union

Brygge området. Samtidig viser denne studien også at et bundet vern i en reguleringsplan ikke alltid medfører en sikker bevaring, da det kan søkes om rivningstillatelser. Balansen mellom vekst og vern påvirkes av åpenheten i planen. Reguleringsplanens dynamikk kan hevdes å representere a) utbyggernes vurdering av potensialet for mulig bevaring, b) kommunens interesser i å ivareta allmennhetens interesser og c) behovet til det offentlige for å fremstå som attraktive for potensielle aktører eller holde på de aktørene de har.

Reguleringsplanen er politisk vedtatt og er fundamentert i demokratiske prosesser. Men deler av utviklingen av den er lukket og preget av uformell forhandling. Slik avstanden mellom forvaltningsnivåene viste, kunne det blitt fremmet innsigelse mot reguleringsplanen. En måte å belyse bevaringsspørsmål på i forkant er gjennom overordnede verneplaner og statlige krav til avklaringer, slik Entra har. En overordnet metagovernance kan gjøre en uformell forhandlingsfase mer forutsigbar.

## 7. KONKLUSJON OG OPPSUMMERENDE BETRAKTNINGER

I denne oppgaven har jeg arbeidet ut fra påstanden om at kulturminnevernet får dårligere vilkår når mye av offentlig innsats går via delvis offentlige selskaper. I dette kapitlet trekker jeg frem hovedpunktene fra analysen og svarer på det tredelte forskningsspørsmålet jeg formulerte innledningsvis. De tre delspørsmålene jeg har tatt utgangspunkt i belyser hva det er som har ført til en tilsynelatende balanse mellom vekst og vern i Papirbreddenprosjektet. Flere av informantene jeg har intervjuet er fornøyde med bevaringen av kulturminnene i Papirbredden prosjektet, blant annet representanten fra Fortidsminneforeningen, som sier bevaringen er ”ganske vellykket”.

### 7.1 Økonomiske insentiver

For det første undersøkte jeg *om det var økonomisk fordelaktig*. Denne studien viser at det på kort sikt ikke var økonomisk fordelaktig med bevaringer, men at det på lang sikt kanskje vil kunne bli det. Det lå ikke noen økonomiske motiver bak gjenbruk av kulturminnene under byggingen. Restaureringsarbeidet førte til en høyere pris enn hvis man skulle bygget nytt. Synet på kulturminner som ressurs var eller ikke eksplisitt uttalt i prosjektsamarbeidet, men blir i etterkant uttalt å gi prosjektet ”unike kvaliteter”. Disse ”unike kvalitetene” kan i fremtiden vise seg å være økonomisk fordelaktige ved å tiltrekke seg aktører som ønsker å bo eller drive foretninger i et område med særpreg og image. Jeg har vist at utbyggernes valg i å finne en balanse mellom vekst og vern kan være et eksempel på en forvaltning av en type moralsk kapital, som kan gi medlemmene i governancenettverket ”goodwill” hos lokale myndigheter senere. Bygger aktørene seg opp et bilde av noen som forvalter en moralsk kapital, kan dette være økonomisk profitabelt ved at det offentlige velger seg samarbeidspartnere de vet er ansvarlige.

Sentralt i synet på økonomi og kulturminnevern ligger forestillingen om kulturminner som ressurs. Diskusjonene i oppgaven rundt i hvilken grad kulturminnene utgjør en ressurs, belyser et mer generelt syn på kulturminner i byutviklingssammenheng. Hvis en bevaring kun betyr utgifter, kan en løsning være å rive. Det var ikke flere objekter igjen på området å bevare, bortsett fra de som var regulert til spesialområde bevaring; alt hadde blitt revet

tidligere før prosjektet startet. Det var aktuelt å rive den ene sedimenteringstanken, men på grunn av et selvpålagt tidspress ble ikke kommunen spurt om tillatelse. Tillatelsen ville de sannsynligvis fått, men prosessen ble vurdert å ta for lang tid. Hvor sterkt vernet av kulturminner ved regulering til spesialområde bevaring er, når det fortsatt kan søkes om rivingstillatelse, er ikke et spørsmål denne oppgaven skal svare på; men en tydeliggjøring kan finnes hos Nordahl et al. (2008) som gir uttrykk for et syn om at en regulering bare gir mening der det finnes markedsaktører som vil handle.

Bruken av kulturminner synes å være lite fremme blant informantene tidlig i prosjektet og fokuset på kvalitetene prosjektet fikk gjennom bruken av kulturminnene, synes å komme senere i prosessen. Utgiftene pr m<sup>2</sup> i Hollenderiet var etter sigende større enn i nybygget Men dette ga til gjengjeld det som blir omtalt som ”unike” kvaliteter. Disse kvalitetene kan potensielt lønne seg på lang sikt i forhold til å kunne tilby den ”kreative klassen”, som Drammen ønsker å tiltrekke seg noe unikt, og slik sett hjelpe Drammen videre i sin entreprenørpolitikk. Men ikke alle informantene ser dette potensialet. Kanskje kan oppgavens diskusjon om i hvilken grad kulturminnene utgjorde en ressurs bidra til et utvidet syn på kulturminner i byutviklingssammenheng eller verdiskapning andre steder, der kulturminner ikke er regulert til spesialområde bevaring.

Når det gjelder prestisje i verneverdige bygg som en ressurs, er informantene delte i synet om dette er forhold som gjelder i Norge. ”Kvaliteter” ved bruk av kulturminner kan kanskje forstås som en annen type kapital enn den økonomiske. Ved å forvalte kulturminnene og ta samfunnsansvar for områdene som blir utviklet, kan utbyggerne tjene på dette. En parallell til dette kan finnes i Røes (2002) artikkel, der det beskrives forhold der en forvaltning av moralsk kapital kan skape kommunal ”goodwill” og bli lønnsomt på lengre sikt.

Flere informanter beskriver en situasjon der kulturminner med en registrert verneverdi blir revet. Dersom kulturminner fortsetter å forsvinne, blir de i større grad i besittelse av egenskapen ”knapphet” som kan føre til at etterspørselen øker, slik Rypkema i Tiesdell et al. (1996) sier. Etterspørselen kan komme fra bedrifter som ønsker seg, eller kan tjene på, å skape en kulturell ”pondus”. Noen leietakere eller boligkjøpere kan også ønske seg boliger med særpreg noe som potensielt kan øke avkastningen på lengre sikt.

Selv om det reguleres til bevaring, kommer det ikke penger med en slik regulering. Noen blir nødt til å finansiere bevaringen. Et ønske om bevaring er ikke nødvendigvis en

bevaring som lar seg gjennomføre uten at noen ser et økonomisk motiv, eller motiv for å forvalte andre typer kapital. Lederen i Entra sier at gjenbruk er enklere når det kobles til kultur og næringsbygg enn boliger, der utbyggere ofte ønsker en større utnyttelse. Dikotomien verneinteresser og økonomiske interesser synes derfor utilstrekkelig forhold til å forklare bevaringer i Drammen. Slik Jacobs (1999) beskriver er disse interessene vevd i hverandre og det kan også hevdes at de er avhengige av hverandre. For at en bevaring skal fungere, må den finansieres.

## 7.2 Det offentliges rolle

Det andre delspørsmålet søkte å finne ut om det var *viktig for prosjektet at det har vært en offentlig utbygger*. Svaret på dette er todelt. Når det gjelder konkrete bevaringsmekanismer, spilte det ikke noen rolle om det offentlige var involvert eller ikke. Jeg har vist at det uavhengig om det er en privat eller offentlig utbygger, er de samme premissene som gjelder. Man trenger noen som står for restaureringskostnadene og man er avhengig av en aktør som vil benytte seg av objektet. Når det gjelder det offentliges kapasitet til å samle aktører, velge partnere, være en initiativtaker, samt en pådriver for at kulturminnene skal inkluderes i utbyggingen, har jeg vist at det offentlige absolutt har en rolle. Gjennom offentlig påvirkning av governancestrukturen kan man unngå vilkårligheten i synet på bruk av kulturminner, som det kan hevdes at er tilstede blant ulike byutviklingsaktører.

Flere informanter forteller om synet på kommunen som den viktigste initiativtageren til Papirbreddenprosjektet, og at ”viljen” til prosjektet kom fra kommunen. Informanten fra prosjektledelsen mener kommunen representerer en handlingskraftig aktør, som har flere virkemidler som ikke alltid blir benyttet. Slik sett kan man plassere kommunen sentralt i en governancestruktur, der kommunens relasjoner til andre statlige aktører som Entra og regionale partnere, muliggjør et byutviklingsprosjekt av denne typen.

I forhold til å definere kulturminnene og hvordan man skulle forholde seg til dem, var reguleringsplanen sentral. Den var et privat planforslag, men det offentlige hadde en rolle i utformingen av den. Selv om det var definert områder som spesialområde bevaring, åpnet dette for tolkning i forhold til hvordan bevaringen skulle løses. Det fortelles også om at en regulering til spesialområde bevaring ikke er endelig, da det kan søkes om rivingstillatelse. Det kan tenkes at det er lettere å gi en slik tillatelse til et objekt som en sedimenteringstank,

der det kan diskuteres hvor lett der er å få til en ny bruksfunksjon av objektet, enn et bygg som lettere kan få en ny funksjon. Samtidig er det kanskje nettopp slike bygninger som en sedimenteringstank som trenger et sterkere vern. Vern gjennom bruk kan i slike tilfeller bli vanskelig og man står derfor i fare for å ikke finne noen markedsaktører, private eller offentlige, som ønsker å besørge rehabilitering og ny bruk. Det at kulturminnene som bevares er de som er de mest ”praktiske”, eller utgjør de mest kostnadseffektive bygg å transformere til ny bruk går på tvers av holdninger om at kulturminnevern er en plikt og et offentlig ansvar. Men siden det ikke følger midler med en bevaringsregulering, er man samtidig avhengig av at noen betaler. Slik jeg har vist i oppgaven kan dikotomien verneinteresser og økonomiske interesser synes utilstrekkelig forhold til å forklare bevaringer.

Informantene vektlegger personlige egenskaper hos utbyggere i forhold til interesse for og ønske om å benytte kulturminner i prosjekter. Denne vilkårligheten vil medføre at det ikke alltid vil være aktører i governancenettnettverk som vil påta seg samfunnsansvar. Hvis aktører ikke benytter kulturminner i prosjekter kan dette være et eksempel på et ønske å forvalte en ren økonomisk kapital. Dette kan forklares gjennom et syn på ulik forvaltning av forskjellige former for kapital. Forvaltning av en moralsk kapital, der man ser at bevaring er viktig, kan være lønnsomt i det lange løp og skape ”goodwill” i kommunen. Reguleringsplanens utforming, hevder informantene, trengte åpenhet slik at man ikke begrenset utbyggerne, samtidig som den skal representere en balanse mellom utviklingsområder i byen.

Den lokale konteksten i Drammen er at staten har fungert som en byutviklingsaktør gjennom store prosjekter som rensing av Drammenselva og Veipakke Drammen. Kommunen er sentral i byutviklingen gjennom omdømmeprojektet og har fått priser for byens byutvikling. Informanten fra Entra sier at de har andre føringer på seg enn private aktører og må følge statlige instruksjoner, som å lage verneplaner der de kommer i kontakt med kulturminner. Slike statlige instruksjoner om verneplaner kan være et eksempel på metagovernance.

Gjennom å legge juridiske restriksjoner på aktiviteten til aktører som befinner seg et sted mellom privat og offentlig kan dette minne om det som omtales som metagovernance som nettverksrammeverk. Informantene fra Entra sier at de i sin foretningsutøvelse både er private og offentlige. De gjør forretninger på markedets premisser, samtidig som de ikke gjør



det, fordi de blir i følge Entra selv, stilt ovenfor større krav fra allmennheten og fra staten. En rent privat aktør vil kanskje ikke bli stilt overfor samme krav og i større grad kunne opptre på en mer hensynsløs måte. Entrass kobling med kommunen har blant annet medført dannelsen av et eiendomsselskap, som formaliserer de to i en institusjon, uten at eiendomsselskapet har virkeområde utenfor Papirbredden. Prosjektledelsen ønsket profesjonelle aktører med kapital, kompetanse og nettverk. Informanten fra prosjektledelsen peker også på at Entra har erfaring med å bygge museer, bibliotek og høyskoler og besitter en større forståelse av "hva et samfunn dreier seg om." Entra har vist en villighet til å benytte seg av samarbeidsentreprise som byggeform, noe som viste seg å være viktig for prosjektet.

Samlet sett er det ikke sikkert om man hadde funnet alle disse egenskapene i en annen rent privat aktør. Anseelsen, nettverket og kapasiteten til å låse politisk ledelse til partnerskapets forståelse av prosjektet kan ha vært med på å muliggjøre prosjektet på en måte som ikke en privat aktør ville ha fått til. Det som informantene fra Entra og LPO beskriver som "Drammensmodellen", kan beskrives som en samarbeidsform i en spesiell byutviklingskontekst. Drammensmodellen er interessant fordi deler av den, ifølge informantene fra Entra og LPO, har blitt forsøkt eksportert til andre steder og andre prosjekter uten å lykkes. Deler av dette kan forklares med at samarbeidsentreprise ikke blir sett på som en lønnsom nok løsning for alle aktører. Konteksten og forholdene i Drammen kan også være forklarende elementer. Informantene fremhever personlig kontakt som viktig. Informanten fra byutviklingskomiteen nevner "samstemthet", som en nøkkelfaktor i forhold til kapasitet til handling.

Det tunge offentlige engasjementet i Drammen minner om Jessops (1998 og 2003) og Sørensen & Torfing (2005) ideer om metagovernance der myndighetene former konteksten som governancestrukturer skapes. Det offentlige i Drammen har vært en aktør som har hatt kapasitet til å samle aktører fra blant annet regionalt nivå, LO, NHO, Entra, BI, tre forvaltningsledd (lokalt, regionalt og statlig) og vært en pådriver og aktiv aktør i byutviklingen. Begrepet offentlig-privat samarbeid er kanskje utilstrekkelig for å beskrive kommunens rolle med å velge ut partnere, jobbe i nettverk og fasilitere prosesser. Metagovernance, slik Sørensen & Torfing (2005) beskriver den, involverer blant annet det offentlige som aktiv deltager i å forme governancenettverk. Dette omtaler Sørensen & Torfing som Metagovernance som "nettverksdesign". Her fokuseres det på politiske grep på å forme og strukturere governancenettverkene, hvilke normer som gjelder, hvem som deltar

og interne prosedyrer for nettverkene. I hvilken grad metagovernance eller nettverksdesign er en uttalt prosess i Drammen er ikke avdekket i denne oppgaven, men kan være en interessant innfallsport for videre studier av byutviklingen i Drammen. Det kan hevdes at det offentlige i Drammen har vært en aktiv byutviklingsaktør og på mange områder hatt vilje og kapasitet til å forme nettverket som omtales som Drammensmodellen, gjennom sitt kontaktnettverk, utvelgelse av partnere og formalisering av forholdet til sine partnere gjennom opprettelsen av et eiendomsselskap. Dette kan minne om prosesser Sørensen & Torfing (2005) omtaler som metagovernance. I hvilken grad metagovernance er en uttalt prosess i Drammen er ikke avdekket i denne oppgaven, men kan være en interessant innfallsport for videre studier av byutviklingen i Drammen.

### **7.3 Reguleringsplanens dynamikk**

Til slutt undersøkte jeg om *reguleringsplanen var medvirkende*. Jeg har vist at reguleringsplanen var medvirkende for å sikre balansen mellom vekst og vern. Reguleringsplanen var det viktigste instrumentet aktørene i prosjektet hadde for å forholde seg til hva som skulle bevares og brukes av kulturminner. Jeg har videre vist at reguleringsplanen belyste en avstand i synet på den generelle balansen mellom vekst og vern på hele Union Brygge området, mellom forvaltningsnivåene. Denne studien viser også at vern i en reguleringsplan ikke alltid medfører en sikker bevaring, da det kan søkes om rivningstillatelser. Jeg har vist at i Papirbreddenprosjektet representerte reguleringsplanens dynamikk: a) utbyggernes vurdering av potensialet for mulig bevaring, b) kommunens interesser i å ivareta allmennhetens interesser og c) behovet til det offentlige for å fremstå som attraktive for byutviklingsaktører eller holde på de aktørene de har. Reguleringsplanen er politisk vedtatt og er fundamentert i demokratiske prosesser. Men deler av den er lukket og preget av uformell forhandling. Slik avstanden mellom forvaltningsnivåene viste, kunne det blitt fremmet innsigelse mot reguleringsplanen. Jeg har vist at en måte å belyse bevaringsspørsmål på i forkant, er gjennom overordnede verneplaner og statlige krav til avklaringer. En overordnet metagovernance kan gjøre en uformell forhandlingsfase mer forutsigbar.

Hvis man skal følge den tradisjonelle vern versus vekst dikotomien, kan det se ut som reguleringsplanens kommentarer uttrykker avstand mellom verneinteresser og

utbyggingsinteresser, der Buskerud Fylkeskommune ser at kulturminnene i liten grad er ivaretatt, mens kommunen (og forslagstiller) mener planen representerer en god middelvei mellom vekst og vern. Fylkeskommunens påvirkningsmulighet på reguleringsplanen kan være begrenset hvis man ikke er villig til å starte en prosess med innsigelse, noe de ikke gjorde. Selv om planforslaget var privat, så ligger det, slik politikeren fra byutviklingskomiteen sier, politiske føringer i bunnen. Samtidig representerer også reguleringsplanen en prosess der forslagstiller, administrasjon og kommune sammen kommer frem til en reguleringsplan for vedtak. Reguleringsplanen ble vedtatt etter politisk behandling og representerer viljen til et demokratisk valgt bystyre. Som et eksempel på representativt demokrati skal bystyret indirekte representere Drammens befolkning. Reguleringsplanens dynamikk kan hevdes å representere utbyggernes vurdering av potensialet, kommunens interesser i forhold til å ivareta allmennhetens interesser, for eksempel gjennom lokalt kulturminnevern, en åpenhet for å kunne tiltrekke seg aktører og/eller holde på de aktørene de har. Koblet med dette er et ønske om en fleksibilitet i forhold til at størrelsen på området krever en viss åpenhet og at byggeperiodene sannsynligvis ville pågå over tid. Samlet sett kan kanskje reguleringsplanen sees på som et kompromiss mellom verdier, aktører og interesser. Drammens bakgrunn, der de har hatt utfordringer i forhold til miljø, trafikk og image og den senere ”snuoperasjonen”, kan bidra til en felles forståelse av at alle må trekke i samme retning. En følelse av at man har hatt ryggen mot veggen, kan på den andre siden føre til en overbevisning om at ”alt som gjøres” er bra, så lenge noe gjøres. En åpenhet og planmessig fleksibilitet kan være med på å forme en riktig ”pakke” eller investeringsmiljø for interesserte aktører, der begrensninger kan virke avskrekkende i den interurbane konkurransen, samtidig kan det kanskje også representere et problem hvis man gir for stor åpenhet i forhold til å forvalte samfunnsinteresser.

## **7.4 Hva kan man lære av Papirbreddenutbyggingen?**

Kulturminnevernet trenger aktører som er i stand til å handle. Utviklingen har vist at stadig flere statlige bedrifter skilles ut og skal drive etter bedriftsøkonomiske prinsipper. De tre delspørsmålene gir ikke et helhetlig svar på påstanden jeg formulerte innledningsvis, men viser at når ansvarsområdet flyttes i retning av markedet, er det fortsatt et spørsmål om finansiering. Om markedsaktører i større grad er villige til å bekoste bevaringer må bli

utgangspunktet for videre forskning.

I denne studien viser jeg at det er elementer i "Drammensmodellen" som har likhetstrekk med governancelitteraturen der blant annet Rhodes (1996) snakker om "New Public Management" og selvorganiserende nettverk. Nettverket er dannet i en kontekst av lokale myndigheter og det kan hevdes at deler av lokal styring har tatt form som et system av forskjellige organisasjoner fra offentlig og privat sektor. Men det er også flere ulikheter. Papirbreddenutbyggingen dreier seg om ett utbyggingsprosjekt og ikke en samlet aktør med uttalte planer om flere byutviklingsprosjekt fremover. På den måten mangler det i Papirbreddenutbyggingen både en formell og en uformell institusjonalisering. Informanten fra prosjektledelsen peker på at det har vært et tungt offentlig engasjement i 20 år i Drammen når det gjelder byutvikling og det har eksistert planer like lenge for hvordan dette skulle gjennomføres. Den statlige inngripen i "Miljøpakke Drammen" og de store statlige investeringene i trafikal infrastruktur kan være med på å vanskeliggjøre sammenligningene med utenlandske eksempler på governance, da staten også på mange måter kan sies å være en byutviklingsaktør, som har stått bak de store prosjektene som har fått veldige konsekvenser for måten Drammen sees på i dag. Samvirket mellom fagadministrasjonen og politikere som gjorde at Entra opplevde at det strømmet en vilje fra kommunen og gjennom hierarkiet. Kommunens ønske og mål i samsvarte med det målet Entra hadde som utbygger. Samlet gjør dette at man får en motor, energi og gjennomslagskraft.

Det er vanskelig å sammenligne med etablerte governanceteorier fordi det offentlige har hatt en så stor rolle i forhold til å legge premissene for hvordan byutvikling i Drammen foregår. Det vil være naturlig å tenke seg at det offentliges rolle i governancelitteraturens hjemland, som for eksempel England og USA, i mindre grad er aktive på den måten man ser i Drammen. Eksempelet på lokale myndigheter som en aktiv partner som henter inn aktører til "sitt" byutviklingsprosjekt, skaper regionale partnerskap og samarbeider med alle forvaltningsnivåer, gjør kanskje at forestillinger rundt governance og hvordan byutvikling skal skje, må utvides og begrepet offentlig-privat samarbeid er kanskje utilstrekkelig for å beskrive denne type byutviklingsprosjekt. Dette kan vitne om en slags metagovernance, der myndighetene former konteksten som governancestrukturer skapes.

Det er lite som peker på at de involverte partene i Papirbreddenprosjektet utgjør en stabil gruppe og heller ikke noe som tyder på de inntar en vedvarende rolle som beslutningstaker. Det spørres også hvorvidt aktørene i stor grad kommer til å forene sine

---

ressurser, formål eller ferdigheter i en langsiktig koalisjon eller regime, slik regimer blir beskrevet i Stone (1989) eller Mossberger & Stoker (2001). Overføringsverdien av regimeteori til norsk kontekst og spesielt i Drammen kan også problematiseres, slik det i Mossberger & Stoker (2001) gjøres et poeng av overføringsverdien mellom nordamerikanske og europeiske forhold.

Hvis det er slik at vern av kulturminner er preget av en vilkårlighet i forhold til egenskaper hos utbyggere, kan et fokus på metagovernance kunne skape arenaer for dialog mellom aktører og sørge for avklaringer på et overordnet nivå. Disse avklaringene kan skje i form av overordnede verneplaner for hele områder. Eksempler på dette kunne vært en tydeligere formalisering av kulturminneregistreringene Drammen Kommune har gjennomført. Andre eksempler på dette kan være prinsipielle avklaringer som kommer forut for det som Falleth et al. (2007) omtaler som den uformelle delen av reguleringsplaner. Avstanden mellom lokalt og regionalt kulturminnevern som gjengis i reguleringsplanen for området viser at slike avklaringer manglet og skapte dermed et utgangspunkt og mulighet for en prosess som kunne ført til innsigelse fra regionalt kulturminneforvaltning.

Denne studien viser hvordan et byutviklingsprosjekt i grenseland mellom det private og det offentlige forvalter samfunnets goder, hvem som avgjør hva disse godene er og hvordan en slik forvaltning er mulig. Gjennom å ha tydeliggjort kommunens rolle som pådriver og aktiv aktør i byutviklingen og som et midtpunkt i en governancestruktur, kan dette gi et bidrag til en utvidet måte å tenke governancestrukturer på, der det offentlige spiller en stor rolle i byutviklingen, samt gi et sammenligningsgrunnlag for andre utbyggingsprosjekt. Metagovernanceperspektivet og nettverksdesign kan være en innfallsport for videre studier av byutviklingen i Drammen.

## Litteratur

- Alfrey, J & Putnam, T. 2004. *Industrial Heritage – Managing Resources and Uses*. Routledge, London.
- Beauregard, R.A. 2005. Introduction: Institutional Transformations. *Planning Theory*, Vol. 4, No. 3. 203-207.
- Carlsson, Y. 2001. *Et sted mellom Venezia og Harry-by*. NIBR rapport 2001:3, Oslo.
- Dear, J.M. 2002. Postmodernism and Planning. *The Spaces Of Postmodernity. Readings in Human Geography*. Blackwell, Oxford
- Dear, J.M & Flusty, S. 2002. *The Spaces Of Postmodernity. Readings in Human Geography*. Blackwell, Oxford.
- Dowding, K. et al. 1999. Regime Politics in London Local Government *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 4. 515-545.
- Drammen Kommune. 1993. *Hus i sentrum. Forslag til bevaringsområder og bevaringsliste for kulturminner i Drammen sentrum*. Byplankontoret, Drammen.
- Drammen Kommune. 2002. *Reguleringsplan for Grønland Brygge*. Drammen.
- Drammen Kommune. 2006. *Sentrumsplanen*. Drammen.
- Drammen Kommune. 2007. *Strateginotat. Oppfølging av kulturminnevernarbeidet i Drammen Sentrum*. Drammen.
- Falleth, E.I. et al. 2007. *From participation as a plus factor in government to participation as a strategy in governance – empowering or weakening civil society actors in urban development? Paper to be presented at the conference “Citizen Participation in Policy Making”, 14<sup>th</sup> and 15<sup>th</sup> February 2007, University of the West of England, Bristol*. NIBR, Oslo.
- Florida, R. 2008. *Who’s your city? How the Creative Economy is Making Where to live the most important decision of your life*. Basic Books, Philadelphia.
- Fylkesmannen i Buskerud. 1989. *Kulturminner i og ved elven. Forslag til prioriteringer av kulturminner langs Drammenselven innenfor Drammen Kommune*. Miljøvern avdelingen. Drammen.
- Graham, B. 2002. Heritage as Knowledge: Capital or Culture? *Urban Studies*. Vol. 39, No. 5-6. 1003-117.
- Hall, P. 2002. *Cities of Tomorrow*. Blackwell, Oxford.

- 
- Harvey, D. 1987. Flexible Accumulation Through Urbanization: Reflections on 'Post-Modernism' in the American City. *Antipode*, Vol. 19, No. 3. 260-286.
- Harvey, D. 1989a. From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation of Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, Vol. 71, No.1. 3-17
- Harvey, D. 1989b. *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell, Oxford
- Harvey, D. 2002. The Condition of Postmodernity. *The Spaces Of Postmodernity. Readings in Human Geography*. Blackwell, Oxford
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillian Press Ltd, New York
- Holter, H.1996. Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. Holter, H & Kalleberg, R. (red). *Kvalitative Metoder I Samfunnsforskning*. Universitetsforlaget, Oslo
- Hospers, G.J. 2002. Industrial Heritage Toursim and Regional Restructuring in the European Union. *European Planning Studies*, Vol. 10, No. 3. 397-404.
- ICOMOS. 1964. *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites (The Venice Charter)*. ICOMOS, Paris.
- Irgens, S.M. 2008. *Papirbredden – Drammen Kunnskapspark. Sluttrapport*. Drammen.
- Jacobs, J.M. 1996. *Edge of Empire – Postcolonialism and the City*. Routledge, London.
- Jacobs, J.M. 1999. Cultures of the past and urban transformation: the Spitafields Market redevelopment in East London. Anderson, K & F, Gale (eds). *Cultural Geographies*. Addison Wesley Longman Australia Pty Limited, Melbourne.
- Jessop, B. 1993. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, Vol. 40. 7-39.
- Jessop, B. 1998. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155. 29-45.
- Jessop, B. 2002. Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, Vol. 34, No. 3. 452–472.
- Jessop, B. 2003. Governance, Governance Failure and Meta-governance. Getimis, P. et al. (eds). *Participatory governance and multi-level context*. Leske & Budrich, Opladen.
- Kolbe, L. 2006. Urban Destruction or Preservation? Conservation Movement and Planning in Twentieth-century Scandinavian Capitals. Monclus, J & Guardia, M. (eds). *Culture, Urbanism And Planning*. Asgate, Hampshire.

- 
- Krokann Berg, S, & Omland, A. 2007. Drømmen om Drammen – Kulturminners attraktivitet i en pen elveby? *Balto, J.A. (red.) Årbok for Fortidsminneforeningen 2007*, Oslo.
- Kvale, S. 2004. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal, Oslo.
- Larkham, P. J. 1996. *Conservation and the City*. Routledge, London.
- Leitner, H. & Sheppard, E. 1998. Economic uncertainty, inter-urban competition and the efficiency of entrepreneurialism. *Hall, T & Hubbard, P.(eds). The entrepreneurial city: Geographies of politics, regime and representation*. John Wiley & sons ltd, New York.
- Mossberger, K & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization”. *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 6. 810-835.
- NIKU. 2007. *Rapport 19 Kulturminneverdier i by mellom bevaring og byutvikling. Et kunnskapsgrunnlag*, Oslo.
- Norcliffe, G. et al. 1996. The emergence of postmodernism on the urban waterfront. Geographical perspectives on changing relationships. *Journal of Transport Geography*, Vol. 4, No. 2. 123-134.
- Nordahl, B. et al. 2008. *Markedsbasert utbyggingspolitikk – Møte mellom kommune og utbygger i pressområder. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/ Byggforsk*. Oslo.
- Nordahl, B & Barlindhaug, R. 2005. *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen. Byggforsk, skriftserie 9*. Oslo.
- Oftedal, B. et al. 2003. Traffic related air pollution and acute hospital admission for respiratory diseases in Drammen, Norway 1995-2000 i *European Journal of Epidemiology*. Vol. 18, 671-675.
- Philo, C. & Kearns, G. 1993: Culture, history, capital: A critical introduction to the selling of places. *Kearns, G. & Philo, C. (eds). Selling places: the city as cultural capital, past and present*. Pergamon Press, Oxford.
- Rhodes, R. A. W.1996. The new governance: Governing without government, *Political Studies*, Vol. 44, No. 4. 652-667.
- Røe, P.G. 2002. Boligbygging og Transformasjon i Nydalen området. *Regionale Trender No.1*. Oslo.
- Sandercock, L. 1998. *Toward Cosmopolis – Planning for multicultural cities*. John Wiley & Sons, New York.
- Schoenberger, E.1991.”The Corporate Interview As a Research Method in Economic Geography”. *Professional Geographer*, Vol. 43, No. 2. 180-189.



- 
- Stoker, G. 1998. "Governance as theory: five propositions". *International Political Science Review*, Vol. 19. No. 2. 119-129.
- Stone, C.N. 1989. *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University press Kansans, Lawrence.
- Stortingsmelding nr 16. 2004-2005. *Leve med kulturminner*. Oslo.
- Sørensen, E & Torfing, J. 2005. The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, No. 3. 195- 218.
- Thagaard, T. 2006. *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Tiesdell, S et al. 1996. *Revitalizing Historic Urban Quarters*. Architectural Press, Oxford.
- Turok, I. 2004. *The Distinctive City. "Quality" as Source of a Comparative Advantage*. Department of Urban Studies, Glasgow.
- Wøhni, A. 2007. Drammen – Aktiv, levende og vakker. *Vitalizing City Centres Through Integrated Spatial Planning- Prosjektrapport*. Drammen.
- Yin, R.K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications, London.
- Zukin, S. 1995. *The Culture of Cities*. Blackwell Publishers Ltd, Oxford.

## **Vedlegg 1. Informantliste**

Informant #1: Fra ledelsen i Papirbredden prosjektet. Intervjuet 5. November 2008 i Drammen.

Informant #2: Fra ledelsen i Entra Eiendom AS. Intervjuet 7. November 2008 i Oslo.

Informant #3: Medarbeider i Entra Eiendom AS. Intervjuet 7. November 2008 i Oslo.

Informant #4: Representant Byplankontoret Drammen Kommune. Intervjuet 10. November 2008 i Drammen.

Informant #5: Fra ledelsen LPO Arkitekter. Intervjuet 11.11. 2008 i Oslo.

Informant #6: Forsker Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU). Intervjuet 3. Desember 2008 i Oslo.

Informant #7: Medarbeider Buskerud Fylkeskommune. Intervjuet 8.desember 2008 i Drammen.

Informant #8: Politiker (H), Byutviklingskomiteen i Drammen Kommune. Intervjuet 9. Desember 2008 i Drammen.

Informant #9: Fra ledelsen i Fortidsminneforeningen avdeling Buskerud. Drammen. Intervjuet 16.02.2009 i Oslo.



## Vedlegg 3. Eksempel på intervjuguide

Intervjuguide LPO Arkitekter AS

Tema:

Kulturminner

Governance

Planspørsmål/Forvaltning

### 1.0 Innledning

Bakgrunn for oppgaven

1.1 Kan du si noe om hvordan dere så på konkurransen helt i starten. Hva var de umiddelbare reaksjonene/tankene? Hva var årsaken til at dere ønsket å delta?

### 2.0 Kulturminner

2.1 Kan du beskrive generelt hvordan LPO ser på bruk av kulturminner i byutviklingssammenheng?

2.2 Hva vil du si er arkitektenes rolle i forhold til kulturminnevern?

2.3 Hadde LPO noe samarbeid med kulturminneforvaltningen i Papirbredden-prosjektet? Hva vil du si var hovedutfordringen i samarbeidet mellom LPO og kulturminneforvaltningen. Hva er bra med samarbeidet?

2.4 Papirbredden lå på "Drammens fineste tomt" (solgt for 40 millioner), men der lå også betydelige kulturminner. Kan du si noe om hvordan man forholdt seg til kulturminnene helt tidlig i prosessen.

2.5 Djupedal nevnte overgangen fra en industri til en annen i åpningstalen. Var industriarvsymbolikken viktig del av pakken til Papirbredden fra starten?

2.6 Hvordan forholdt LPO seg til kostnadene ved bevaring?

2.7 Vil du si kostnadsspørsmålet rundt bevaring ville stilt seg annerledes dersom hadde vært flere private aktører involvert? Ville dere ha håndtert prosjektet annerledes?

- 
- 2.9 Vil du si bruksverdien til de gamle fabrikkbygningene var stor utover den eventuelle estetiske, eller symbolske verdien?  
Var det andre arealer i den gamle fabrikken som også kunne ha blitt benyttet?
- 2.9.1 Ville forholdet til bruk av kulturminner i prosjektet vært annerledes dersom det var eiendomsutvikling/leiligheter som skulle bygges. Hvorfor/hvorfor ikke?
- 2.9.2 Vil du si at bevaringen gjennom gjenbruk på Papirbredden har medført en god bevaring for kulturminnene?
- 2.9.4 Var bevaringen økonomisk rasjonell? Videre: Var det aktuelt å rive? (bygningene var verneverdige ikke fredet...)
- 3.0 Governance
- 3.1 Skiller Papirbredden-prosjektet seg fra andre LPO prosjekt? På hvilken måte? (Ev. hvorfor ikke?)
- 3.2 Papirbredden omfatter tre forvaltningsledd og det offentlige med i mange forskjellige roller. Hva for fordelene med at aktørene var fra det offentlige? Hva var ulempene?
- 3.4 Hvordan vil du beskrive samarbeidet til de ulike partene. Hva var det tyngste? Hva var det letteste?
- 3.5 Vil du si samarbeidsformen som preget Papirbredden kan overføres til andre utbyggingsprosjekt med samme utfordringer?
- 4.0 Plan/Forvaltning
- 4.1 Prosessen har blitt roset for kjapp saksgang/saksbehandlig.  
Hva muliggjorde dette? Ville dette vært annerledes hvis det var en ren privat utbygging?
- 4.2 I forhold til å gå inn i prosjekter: ønsker LPO planføringer eller en plan som er åpen som i reguleringsplanen fra 02?
- 4.2 Reguleringsplanen (fra 2002) for området uttrykte et ønske om at området skulle

fremstå som et nytt og moderne område i byen. Synes du reguleringsplanen ga et riktig vern for kulturminnene (jmf innsigelsen til BFK)

4.3 Gikk arkitekturforslaget til LPO "Drammen United" frem og tilbake flere ganger?

Hva var endringene underveis? Var det noen ganger aktuelt å bevare mer?

4.4 NIKU spør seg selv i årbok for fortidsminneforeningen 2007, om at utbyggerstvurdering av hvorvidt industribebyggelsen lar seg utnytte som ressurs

kan være et uttrykk for moden og prosjektorientert vernetilnærming.

Er du enig i utsagnet. Hvorfor/hvorfor ikke? Videre: Er det en heldig utvikling?

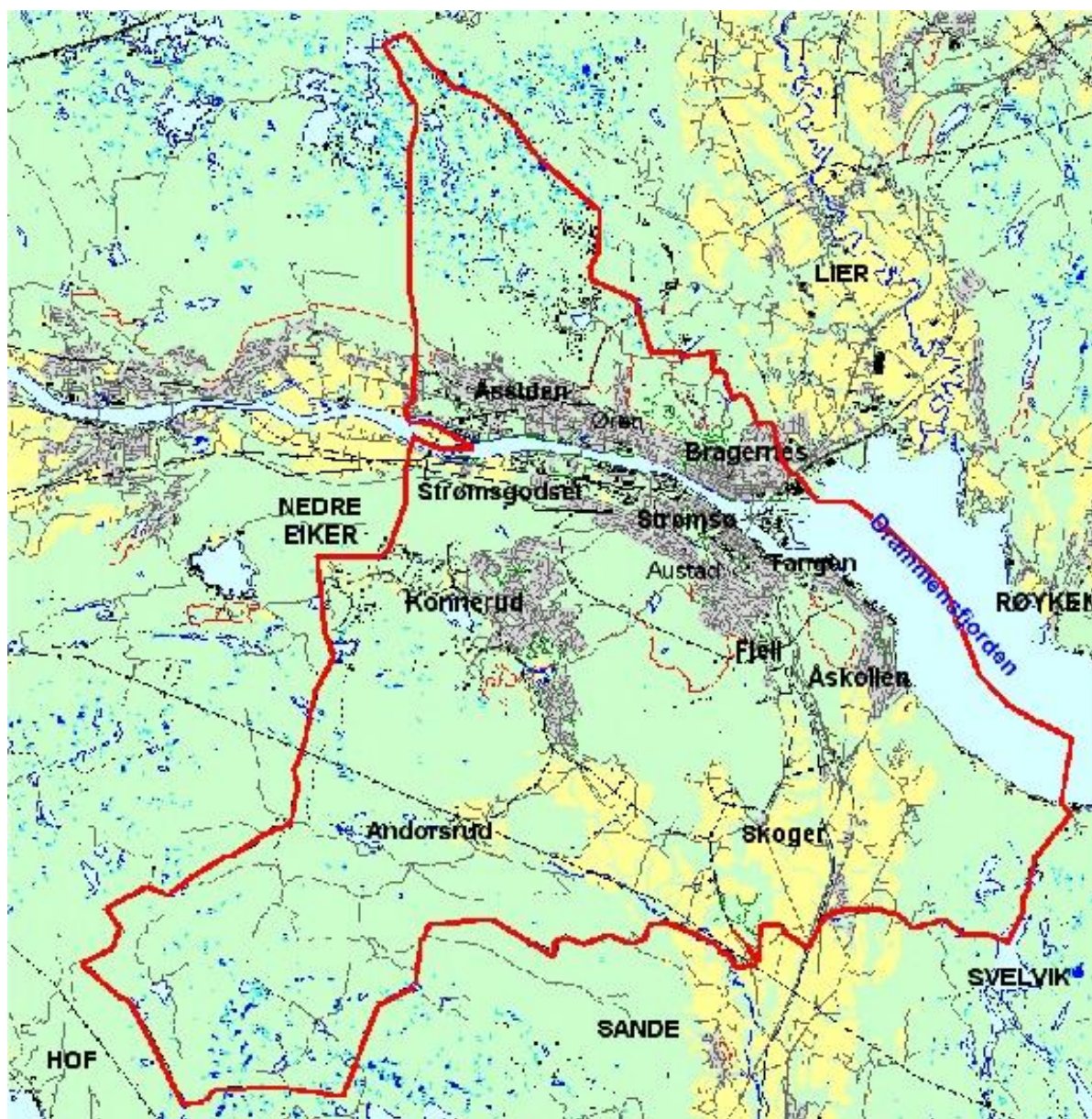
4.5 Reguleringsplanen ga i flg NIKU utbyggerne stor handlefrihet. Var det viktig i forhold til at LPO ville/ kunne være med?

4.6 Ville Drammen Kommune klart å bevare kulturminnene tilknyttet

Papirbredden med mindre utbyggingen hadde skjedd?/ Med mindre andre aktører hadde steppet inn?



## Vedlegg 4. Kart over Drammen<sup>25</sup>



<sup>25</sup>

<http://www.drammen.kommune.no/buskerud/drammen/drammenk.nsf/id/51B4655E1BEAE33EC125723D0054A32E?OpenDocument> Hentet ut 12.04.09

